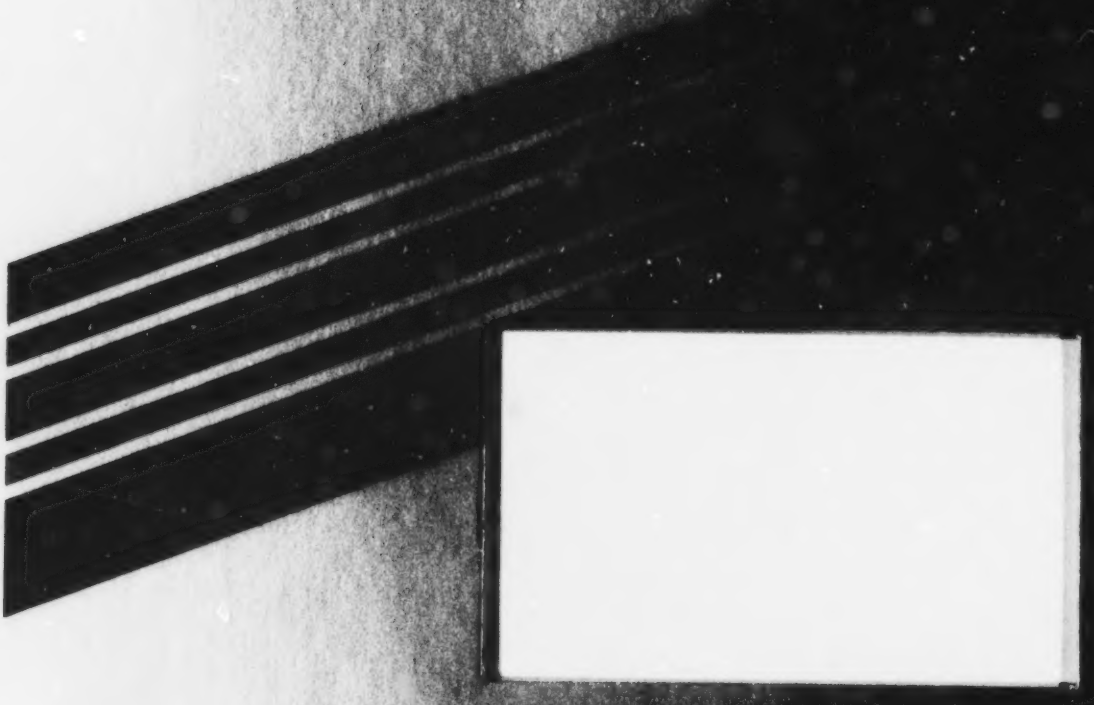
Solliciteur général Canada
Solicitor General Canada

Direction des programmes

Rapport technique



Canada

LES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES: UN EXAMEN DE LA QUESTION

par
Chris Murphy
et
le caporal Graham Muir

RT n^{o} 6

Publié par le Groupe des communications, avec l'autorisation de l'hon. Perrin Beatty, C.P., député,
Solliciteur général du Canada.

N° de cat. JS42-22/6-1985F
ISBN 0-662-93388-5

Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent par nécessairement les idées ni les politiques du Ministère.

On peut se procurer gratuitement un exemplaire de ce rapport en s'adressant au Groupe des communications, Direction des programmes, Secrétariat du Ministère, Solliciteur général Canada, Ottawa (Ontario) K1A 0P8.

Ce rapport peut également être obtenu en anglais. This report is also available in English from the Communications Group, Programs Branch, Ministry Secretariat , Solicitor General Canada, Ottawa, Ontario K1A 0P8.

LES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES: UN EXAMEN DE LA QUESTION

par

Chris Murphy
Chercheur principal
Direction des programmes

et

le caporal Graham Muir
Chercheur associé
Gendarmerie royale du Canada

août 1985

RT n^{o} 6

Une collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Direction des programmes, Secrétariat du ministère, Solliciteur général Canada

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I - EVOLUTION DU CLIMAT DES ACTIVITES DE POLICE 1

Introduction 1

Le climat politique: tendance à un accroissement de la responsabilité de la police 1

Participation des provinces aux services de police municipaux 4

Commissions de police 4

Le climat économique: la crise financière des services de police canadiens 6

Le défi à relever par les gestionnaires: Amélioration sans augmentation des moyens 7

Tendance démographique: structure démographique et pressions exercées par la demande 9

Croissance de la population: vers une croissance zéro 10

Composition de la population: une population vieillissante 10

Répartition de la population: l'exode rural 11

Tendance et analyse des activités criminelles 12

Renseignements sur l'activité criminelle: comment obtenir les meilleurs renseignements 13

Tendances actuelle et future de l'activité criminelle 14

La police et sa capacité de lutte contre le crime 15

Analyse du crime et tendances sociales 16

Demande du public en faveur de services non liés aux activités criminelles 19

Sommaire 23

Bibliographie 25

TABLE DES MATIERES (suite)

CHAPITRE II - LE ROLE DE LA POLICE : L'EXEMPLE DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES 30

Introduction 30

Le rôle de la police : réalités et perceptions 31

Réalités : Quelques faits sur les activités de la police 31

Perceptions : Ce que le public et les agents de police croient que la police fait 36

- Descriptions du travail de police 36
- Préférences : Ce que la police devrait faire 36

Définition d'un rôle propre à la police 38

Le choix : lutte contre le crime ou services de police communautaires 41

La lutte contre le crime 41

Critiques du modèle de services de police axés sur la lutte contre le crime 43

- Le modèle axé sur la lutte contre le crime est une interprétation étroite du mandat original de la police 43
- Le modèle de lutte contre le crime néglige le fait que le gros des activités de la police et des demandes de service sont de nature non criminelle 44
- L'insistance sur la lutte contre le crime pousse les services de police à négliger leurs autres fonctions importantes 44
- Le mandat de la lutte contre le crime ne convient peut-être pas au contexte canadien 45

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Services de police communautaires : Principes clés 46

Les objectifs des services de police sont généraux et définis par la collectivité 47

Les diverses fonctions qu'assume la police sont des éléments légitimes de son rôle 49

Les services de police communautaires sont fondés sur un partage des responsabilités entre la police et la collectivité 50

Les services de police communautaires favorisent la participation préventive de la collectivité 52

Questions non réglées liées aux services de police communautaires 53

Les relations entre la police et la collectivité 53

La question de la collectivité 56

L'intérêt public et le maintien de l'ordre 57

Sommaire 57

Bibliographie 58

CHAPITRE III - LA GESTION DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES 64

Introduction 64

Perspective communautaire de la gestion 64

Trouver une solution communautaire 64

Gestion préventive et interaction entre la police et la collectivité 65

Analyse de la collectivité : Comprendre la collectivité 66

- Les demandes de service dans la collectivité 67
- Structure de la collectivité 67

TABLE DES MATIÈRES (suite)

- Normes communautaires 67
- Ressources communautaires 68

Problèmes et priorités de l'ordre communautaire 68

Services de police axés sur les problèmes 70

Production conjointe de stratégies des services de police communautaires 71

Services de police adaptés à la collectivité : adéquation des réactions de l'organisation et des services de police communautaires 72

Structuration des services de police communautaires 73

Importance : Est-il toujours bon d'être grand? 75

Décentralisation : Il est plus facile à une organisation décentralisée d'assurer des services de police communautaires 76

Prestation des services de police : Modèles faisant appel à des spécialistes et modèles faisant appel à des généralistes 79

Systèmes de récompense et réalisation des buts de la collectivité 81

Commentaire 82

Gestion des ressources humaines : Éducation, recrutement et formation 83

Contexte de l'organisation : orientation à donner à l'amélioration de la police 83

Recrutement et sélection 84

L'instruction supérieure et la police : mettons les choses au point 85

Niveau de scolarité dans la police canadienne 86

Rationalisation de la formation 87

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Débouchés de carrière dans la police : une crise se prépare 88

Le problème de gestion : comment avoir un meilleur personnel sans promotion professionnelle 89

Gestion des rendements de l'organisation : la question de la productivité de la police et de l'efficacité de l'organisation 90

Gestion du changement dans l'organisation 92

Pourquoi faut-il changer maintenant? 94

Résistance au changement : Coûts et avantages 95

Changement graduel ou changement radical 96

Changement planifié ou changement réactif 97

Rôle de la collectivité dans le changement des services de police 98

Systèmes d'information de gestion dans la police 99

Systèmes d'information de gestion et services de police communautaires 100

- Clarification des objectifs de l'organisation 102
- Les systèmes d'information de gestion peuvent mettre en corrélation le rendement de l'organisation et les divers objectifs des services de police communautaires 103
- Le S.I.G. encourage la décentralisation des services de police 104
- Le S.I.G. encourage la gestion stratégique 105
- Les S.I.G. accroissent la responsabilité des gestionnaires de la police 106

Sommaire 107

Bibliographie 109

TABLE DES MATIÈRES (suite)

CHAPITRE IV - TACTIQUES ET TECHNIQUES OPÉRATIONNELLES POUR LA PRESTATION DE SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES 115

Introduction 115

Services de police axés sur les problèmes 115

L'enquête : son processus 116

Définition du problème 116

Détermination des intérêts de la société et des coûts pour elle 117

Documentation des méthodes actuelles d'intervention 118

Examen des solutions de rechange 119

Choix entre les diverses solutions 120

Services de police par équipes 121

Description des services de police par équipes 121

Les services de police par équipes sont-ils efficaces? 123

Les services de police par équipes et le modèle communautaire 124

Prévention du crime par des méthodes communautaires 124

Définition de la prévention du crime par des méthodes communautaires 125

Prévention du crime et services de police communautaires 126

Rôle de la police dans la prévention du crime 128

Modèle de hiérarchisation des interventions de la police : Demandes de services 129

Modèles de hiérarchisation des interventions 131

- Classification des incidents 133
- Moment de l'incident 133
- Diverses formes d'intervention 134

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Fonctionnement du modèle de hiérarchisation des interventions 134

- Attitude de la collectivité 136
- Attitude de la police 136
- Coût 136

Mise en oeuvre du modèle de hiérarchisation des interventions 137

Stratégies pour les patrouilles de police 137

Mise en question de l'utilité de la patrouille préventive classique 138

Nouvelles orientations des patrouilles 140

Patrouille dirigée : ses stratégies 140

Note sur la patrouille d'agents à pied 142

Tendances des enquêtes criminelles 144

Étude Rand sur les enquêtes criminelles 145

Gestion des programmes d'enquête criminelle (G.E.C.) 148

Les enquêtes criminelles dans les années 1980 149

Commentaires 151

Sommaire 151

Bibliographie 153

CONCLUSIONS 157

CHAPITRE I - ÉVOLUTION DU CLIMAT DES ACTIVITÉS DE POLICE

INTRODUCTION

Les activités de police ont toujours subi, sous des formes diverses, l'influence des forces s'exerçant dans la société. La combinaison de tâches assignées à la police, les caractéristiques des activités criminelles, l'importance des pouvoirs dont dispose la police, le financement des ressources, l'attitude du public, les rôles attendus des policiers, etc., sont tous influencés par divers facteurs sociaux qui échappent souvent au contrôle de la police. Pour être réaliste, un examen de la formule des services de police communautaires doit tenir compte des réalités et des contraintes externes qui s'imposent aux gestionnaires de la police lorsqu'ils formulent aujourd'hui leurs politiques en matière d'organisation.

L'analyse d'un certain nombre de caractéristiques sociales clés du climat dans lequel fonctionne la police canadienne montre qu'il y a des arguments très forts en faveur de la réévaluation de ses principes et de ses pratiques actuelles. L'évolution de la société exige de la souplesse et de l'imagination de sa part. L'orientation des services de police canadiens dans les années à venir est tributaire de la manière dont celle-ci relèvera ces défis.

Dans les pages qui suivent, les auteurs présentent un aperçu d'un certain nombre de tendances et de pressions qui se font jour dans la société et promettent d'avoir une incidence importante sur la nature et la diversité des exigences à l'égard de la police. Ils proposent la solution de "services de police communautaires" dans lesquels ils voient une méthode de gestion viable et originale permettant de réagir à un climat lourd de restrictions et de problèmes pour la police.

LE CLIMAT POLITIQUE - TENDANCE VERS UNE PLUS GRANDE OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DE LA PART DE LA POLICE

Rien n'a peut-être causé autant de confusion, de conflits et de controverses que l'autorité exercée par les instances politiques sur la police. Cette question soulève des problèmes aussi divers que complexes, mais elle se ramène essentiellement aux principes concurrents et souvent contradictoires de l'imputabilité politique et de l'autonomie de la police. En fait, l'histoire des services de police a été marquée par un débat permanent sur le rapport approprié entre le désir de la police d'être indépendante sur le plan opérationnel et le droit démocratique de la collectivité d'exercer un contrôle politique sur ses activités.

Dans le passé, les services fournis par la police étaient marqués par un contrôle politique direct et parfois sans limite, en particulier à l'échelon municipal. Le public, comme la police, ne peut plus accepter que celle-ci soit soumise à des manipulations politiques directes. La modernisation et la réforme des services municipaux et des gouvernements provinciaux et l'émergence du professionnalisme dans la police moderne ont progressivement enlevé le contrôle qui était aux mains de représentants élus du gouvernement au profit d'un modèle de services de police

"professionnels" plus autonomes. En un mot, la libération d'un contrôle politique externe a été remplacée par un système d'autocontrôle interne fondé sur les contraintes de l'administration bureaucratique et du professionnalisme individuel.

Ce modèle plus autonome a cependant suscité de nouvelles craintes au sujet de l'efficacité limitée d'une autoréglementation professionnelle et, chose plus importante, de la diminution du sens des responsabilités à l'égard du public, intrinsèque au modèle moderne qui est "clos" sur le plan de l'organisation. Certains critiques (Angell, 1972) soutiennent que les bureaucraties policières sont coupées de la société, que leur organisation est devenue rigide, ce qui leur enlève toute souplesse de réaction à l'égard des préoccupations du public et d'instances politiques. Ils estiment que ces bureaucraties ont creusé un fossé entre la police et le public en s'absorbant dans la recherche de l'efficacité et du contrôle interne de leur organisation.

> La théorie classique confirme également l'opinion des réformateurs qui insistent pour que les services de police soient totalement isolés de la politique. Au fur et à mesure que ceux-ci raffinent leur organisation et se rapprochent de cet objectif, ils s'éloignent d'un autre objectif fondamental de la démocratie ... celui de garantir à chaque citoyen l'accès aux organismes gouvernementaux et la possibilité de les influencer. Lorsque la bureaucratie policière est extrêmement développée, presque tous les citoyens voient dans leurs services de police des organismes qui échappent essentiellement à leur compréhension et à leur contrôle. Lorsque ces services constituent une bureaucratie classique extrêmement développée, leur structure et les principes sur lesquels ils s'appuient les amèneront à devenir finalement inadaptés et inefficaces sur le plan social. Cette situation aura, à son tour, des effets très dommageables pour les relations entre la police et la collectivité. (Angell, 1971 : 190)

Dans les critiques de plus en plus nombreuses du modèle bureaucratique indépendant, on peut voir une manifestation d'une "crise de légitimité générale" à laquelle sont confrontées toutes les institutions gouvernementales des sociétés modernes. L'insistance de plus en plus marquée du public à avoir un gouvernement plus responsable et plus sensible à ces exigences signifiera inévitablement que les services gouvernementaux, dont la police, subiront les pressions de ceux qui veulent qu'ils deviennent plus responsables et plus sensibles aux préoccupations publiques et politiques.

Selon une récente étude (Hogarth, 1982), le problème de la responsabilité et du contrôle de la police est récemment devenu plus prononcé dans l'ensemble du monde occidental. Un certain nombre d'enquêtes du gouvernement, de commissions et d'affaires présentées devant la Cour suprême montrent que le Canada est confronté au même problème. Hogarth (1982 : 112) déclare qu'au Canada deux tendances contradictoires semblent

caractériser la situation : "une tendance générale à démocratiser le mandat interne de la police, accompagnée par des efforts pour rendre le service plus responsable et plus sensible aux besoins de la collectivité." La situation actuelle a créé toute une série de problèmes et critiques qui n'ont pas encore trouvé de solution.

> Il convient de déterminer l'ampleur des pouvoirs qui permettent à la police d'agir indépendamment de tout contrôle politique ou ministériel. Sur cela se greffent un certain nombre de questions telles que les suivantes : qui fixe les politiques générales concernant les corps de police publics au Canada; quelles sont les décisions de la police qui exigent l'autorisation d'un organe civil approprié ou d'une autorité supérieure; et quel est le civil qui a, ou devrait avoir, le droit ou le devoir de superviser les activités de la police, et à quel niveau ce contrôle devrait-il s'exercer? À l'heure actuelle, il est impossible de trouver des réponses claires et sans ambiguïté à toutes ces questions dans le contexte canadien... (Hogarth, 1982 : 113)

Il serait sans doute prématuré de prédire la manière dont ces problèmes seront résolus, mais on ne risquerait rien à affirmer qu'au cours des dix prochaines années, des pressions politiques de plus en plus fortes seront certainement exercées pour essayer de leur trouver une solution. Le problème crucial est peut-être de savoir quels sont les mécanismes qui pourraient être élaborés pour "assurer le mieux possible l'imputabilité de la police tout en protégeant celle-ci contre toute ingérence politique injustifiée dans les décisions professionnelles quotidiennes et dans l'exercice de ses responsabilités." (Hogarth, 1982 : 113)

La situation économique actuelle à laquelle sont confrontés tous les gouvernements est une raison supplémentaire de dépasser le domaine purement financier et d'étendre la question de l'imputabilité de la police au domaine des politiques opérationnelles. Les pressions croissantes exercées sur les instances gouvernementales à tous les niveaux pour que celles-ci fassent la preuve d'une gestion "financière" responsable et efficiente ne pourra que motiver encore plus les conseils ou commissions de police à étudier avec plus de soin l'ensemble du processus de gestion de la police. Les gestionnaires de police seront tenus de justifier leurs allocations budgétaires, non seulement en fonction des principes d'une saine gestion financière, mais d'éléments d'un caractère plus général tels que le respect des priorités de la collectivité et l'efficacité des services. Des décisions en matière de politique, qui étaient auparavant l'apanage exclusif de la police, deviendront des questions politiques débattues sur la scène publique et politique. Par exemple, l'allocation "administrative" de ressources réduites, ou savoir "qui obtient quoi, quand, où et comment", devient une question "politique" importante car elle met en jeu le pouvoir de la collectivité à déterminer les priorités en matière de politique.

PARTICIPATION DES PROVINCES AUX SERVICES DE POLICE MUNICIPAUX

Les commissions provinciales de police continueront probablement à accroître leur rôle dans le gouvernement et la gestion des services de police municipaux. Conçues pour accroître la participation provinciale au gouvernement des politiques municipales, les commissions de police du Canada ont joué un rôle de coordination et de normalisation important auprès de ces services. Une aide financière provinciale et l'adoption de plusieurs lois ont donné aux commissions provinciales de police les pouvoirs requis pour imposer des normes minimales et un mécanisme assurant l'imputabilité de la police dans les collectivités où elle exerce ses activités.

Le rôle accru de ces commissions signifie peut-être que la responsabilité et le contrôle des services de police est en train de passer des mains des autorités municipales à celles d'organismes plus centraux des gouvernements provinciaux. Au fur et à mesure qu'augmente la pression des impératifs financiers, les services de police financés par les municipalités découvriront peut-être qu'un système régional présente plus d'intérêt. Lorsque les services de police régionaux seront solidement établis, ils feront la transition à l'échelon provincial, tant sur le plan politique que celui de l'organisation, où leur gestion est plus aisée.

COMMISSIONS DE POLICE

L'histoire de la création de services de police au Canada est longue et mouvementée (Stenning, 1981). Bien qu'elles pâtissent elles aussi de certains des anciens problèmes posés par un contrôle politique plus direct, les commissions de police au Canada sont maintenant reconnues comme des mécanismes institutionnels légitimes qui assurent un gouvernement rationnel des services de police à l'échelon municipal. Récemment encore, ces commissions hésitaient à jouer un rôle actif dans la direction des services de police municipaux. Selon Stenning (1982), c'est le manque de compétence dans le domaine policier, et l'ambiguïté de leurs pouvoirs en matière d'établissement de politiques, qui soulevaient des doutes sur l'efficacité des commissions de police en tant qu'organismes chargés d'assurer l'imputabilité et la gestion publique des services de police. À l'heure actuelle, les avis demeurent toujours très partagés lorsqu'il s'agit de décider si c'est le chef de police ou la commission qui a les pouvoirs requis pour prendre des décisions en matière de politique.

> Cela soulève naturellement la question de savoir si c'est la haute direction de la police qui devrait être dépositaire de tels pouvoirs. Si ce rôle incombe au chef de police, quelle est la fonction de la commission de police (ou son équivalent)? Un chef de police doit-il se soumettre aux directives en matière de politique qui lui sont données par sa commission de police? (Grant, 1980 : 39)

L'évolution actuelle de la situation semble cependant indiquer que les commissions de police participent de plus en plus activement aux décisions en matière de politique qui étaient auparavant le fief exclusif du chef de police ou du commandant de détachement. À mesure que ces

commissions acquerront plus d'expérience et que les pressions politiques les contraindront à être mieux informées et à participer de manière plus active, elles joueront un rôle de plus en plus prépondérant dans la formulation des politiques relatives à la police. La résistance traditionnelle de la police à une gestion politique cessera peut-être d'être acceptée par un public à qui on demande de payer de plus en plus cher un service échappant à son contrôle.

La récente étude de gestion effectuée par Hickling-Johnston (1982) sur les services de police du Toronto métropolitain illustre cette tendance à une intervention politique plus active et mieux informée dans les prises de décision de la police en matière de politique. En collaboration avec la haute direction de la police du Toronto métropolitain, le Toronto Board of Police Commissioners a fait appel à une société de conseillers en gestion à qui elle a demandé d'étudier la gestion et le fonctionnement des services de police sous toutes leurs formes et de faire des recommandations à leur sujet. Le rapport présenté par cette société a stimulé une réorganisation en profondeur des services de police du Toronto métropolitain et, si ses recommandations sont totalement mises en oeuvre, il amènera le bouleversement d'un certain nombre de pratiques traditionnellement observées dans le domaine de la gestion et des opérations. Bien que les résultats de ce processus de changement restent à déterminer, on peut y voir un exemple de participation de plus en plus active du public et des instances politiques à la prise de décision dans le domaine administratif qui était auparavant une activité exclusive et interne de la police.

Les organismes de police qui tenteront de résister aux pressions légitimes ainsi exercées pour accroître leur imputabilité et leur sens des responsabilités, risquent de se trouver dans une position intenable et, comme le dit Koenig (1982), de rendre plus aisée la justification de solutions politiques imposées de l'extérieur.

> En fait, les organismes policiers qui ne veulent pas s'adapter à l'évolution de la situation sociale peuvent s'attendre à voir de plus en plus souvent des gens de l'extérieur combler le vide créé par leur manque d'initiative. Ils se verront imposer leurs buts et leurs objectifs, ainsi que leurs structures, par des politiciens, des commissaires et des commissions de police, des syndicats de policiers, et les membres les plus influents de la collectivité. Il ne suffira plus de se consacrer à améliorer les systèmes de communication, la tenue informatisée des dossiers, ou d'améliorer le temps de réaction grâce à des systèmes complexes... ce à quoi il faudra plutôt s'attendre, c'est à une remise en question fondamentale des buts et à la réorganisation des services de police pour les adapter à l'évolution de la société. (Koenig, 1982 : 1)

En résumé, les récentes tendances qui se manifestent en faveur de services gouvernementaux à la fois plus responsables et plus sensibles aux besoins de la collectivité créeront des pressions politiques supplémentaires sur les services de direction de la police pour que ceux-ci partagent les pouvoirs de prise de décision en matière de politique et

fassent la preuve qu'ils sont capables de gérer de manière efficiente et efficace. Des institutions politiques légitimes telles que les commissions et les conseils de police exerceront un contrôle politique plus actif sur les services de police. Le contrôle et l'influence des provinces sur les services de police municipaux et provinciaux seront plus prononcés étant donné que c'est à elles qu'incombent les responsabilités financières. Dans certains cas, les municipalités seront contraintes de remplacer leurs services de police locaux par des services régionaux pour réaliser une économie. En général, on exigera de plus en plus de la police qu'elle réponde, plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent, à toutes sortes de pressions du public et des instances politiques.

LE CLIMAT ÉCONOMIQUE : LA CRISE FINANCIÈRE DES SERVICES DE POLICE CANADIENS

Le Canada, comme le reste des nations industrialisées, connaît actuellement un déclin marqué en termes de croissance économique réelle. Les économistes prédisent que la prochaine décennie sera marquée par une faible croissance économique réelle, une période prolongée d'austérité fiscale et de réduction des niveaux actuels de dépenses des services gouvernementaux. Les dépenses gouvernementales consacrées à la justice pénale, qui ont considérablement augmenté au cours de ces dix dernières années, seront particulièrement touchées par ces compressions budgétaires. Cela apparaît clairement dans une récente déclaration au sujet des futures politiques fédérales en matière de justice pénale.

> La priorité du gouvernement est le développement économique. Il est prévu que les dépenses consacrées au développement économique tomberont de 8,9 % à 8,1 % du PNB d'ici 1985-1986. On ne note aucune croissance réelle des dépenses fédérales dans le domaine de la justice pénale au cours de cette période. En fait, comme les coûts réels d'administration du système de justice pénale ont toujours augmenté à un rythme plus rapide que celui de l'inflation et que cette tendance devrait se maintenir, c'est là un secteur qui, dans la pratique, connaîtra une croissance négative. Le Ministère se trouve donc d'autant plus motivé à rechercher des solutions de remplacement originales aux services de justice pénale classiques, dont le coût est élevé. (Solliciteur général, 1982)

Avec la baisse des recettes gouvernementales assurées par l'assiette fiscale, les instances provinciales et municipales prévoient de réduire le niveau des dépenses consenties jusqu'à présent au secteur de la justice pénale. À moins d'une amélioration spectaculaire de la situation économique, il est raisonnable de prédire que les dépenses gouvernementales en faveur des services de police au cours des années 1980 plafonneront ou connaîtront en fait une baisse en dollars réels. Cela pourrait créer de sérieux problèmes pour ces services, car au cours de ces ving dernières années, l'importance et le coût des services de police au Canada a connu une augmentation considérable.

En 1980, les contribuables canadiens et les divers niveaux de gouvernement ont payé plus de 1,6 milliard de dollars, soit 71,25$ par personne pour couvrir les service de police (Solliciteur général, 1981). En 1980, les coûts moyens d'emploi d'un agent de police célibataire étaient de 34 397$, alors qu'ils étaient de 27 028$ en 1977-1978 (ministère de la Justice du Québec, 1982). Bien que l'augmentation des coûts des services de police reflétait en général des augmentations comparables des autres dépenses gouvernementales, les comparaisons montrent que le pourcentage des dépenses totales que représentent ces services a augmenté.

Si les services de police sont devenus coûteux au Canada, c'est en partie à cause de l'ampleur considérable qu'ils ont pris au cours de ces vingt dernières années. L'augmentation rapide des dépenses de police au Canada a surtout été fonction d'une augmentation proportionnelle du nombre effectif des agents par habitant et de l'augmentation réelle de leurs salaires et de leurs avantages sociaux (80 % du coût total). Bien que cette augmentation s'explique en partie par la croissance de la population et par celle de la demande de services de police, le taux de croissance mesuré en fonction du nombre de policiers par rapport à cette population (1 pour 100 000 habitants) révèle que les services de police canadiens ont progressé encore plus vite que la population générale; passant de 1,8 pour 1 000 en 1986 à 2,8 pour 1 000 en 1977-1978 (Chan & Ericson, 1981 : 86). Les comparaisons avec d'autres secteurs de croissance du gouvernement au cours de ces dix dernières années montrent que les taux de croissance de l'emploi étaient plus élevés dans la police que dans les autres services gouvernementaux. (Demers, 1980)

Si l'on en juge d'après des données récentes, il se peut que la période de croissance des services de police canadiens soit déjà terminée. Entre 1977 et 1980, le pourcentage de policiers dans la population a en fait baissé de 2,8 par 1 000 habitants en 1977 et 1978 à 2,2 pour 1 000 habitants en 1979-1980. Certains services connaissent à la fois une baisse des dépenses gouvernementales et du taux de recrutement. Au mieux, la plupart des spécialistes prédisent que les services de police peuvent espérer peu ou pas de croissance. Les budgets de la police seront uniquement liés aux niveaux actuels des dépenses gouvernementales et non, comme cela était auparavant le cas, à l'évolution du nombre des crimes, de la population ou de la demande de services. Si les services de police doivent prendre plus d'ampleur à l'avenir, ils le feront aux dépens d'autres services gouvernementaux.

UN DÉFI POUR LES GESTIONNAIRES : AMÉLIORATION SANS AUGMENTATION DES MOYENS

Assurer le fonctionnement d'une organisation efficace et efficiente à une époque qui est à la fois marquée par des restrictions financières et par l'accroissement de la demande en faveur de services de police, constitue pour le cadre supérieur moderne ce qui sera peut-être le problème de gestion le plus difficile à résoudre au cours de la prochaine décennie. L'ancien chef de police John Alderson (1981), cadre de la police britannique et enseignant réputé, résume ce défi par la formule suivante : "amélioration sans augmentation des moyens" ou tout simplement, faire plus avec moins. Le cadre de police peut voir là un problème insurmontable ou au contraire l'occasion de faire preuve d'imagination et d'entreprendre une opération de réorganisation, de renouvellement et de réforme.

La solution classique, qui est peut-être la plus commode sur le plan politique, consistera à réduire les coûts chaque fois que l'occasion se présentera. Cela pourrait contraindre les gestionnaires à désigner comme non essentiels divers services de police communautaires, tels que la prévention du crime, les services sociaux, les programmes pour la jeunesse, etc. Cette tentante position de repli, dans laquelle la police se contente de réagir et de jouer un rôle de lutte contre le crime, permettra peut-être de réaliser des économies au départ, mais s'avérera peut-être, à long terme, peu rentable. L'abandon des responsabilités non liées aux activités criminelles peut rendre le public de moins en moins coopératif et de plus en plus mécontent. Sans un solide soutien de sa part, la police se trouve non seulement dangereusement isolée de la collectivité, mais perd également de son efficacité dans la lutte contre le crime. L'adoption d'un rôle plus restreint risque également de réduire l'importance et la portée du mandat actuel de la police. Koenig (1982 : 75) décrit la manière dont un tel scénario pourrait se réaliser :

> ... des politiciens et des fonctionnaires qui, confrontés à un manque de ressources, décident tout à coup que le mandat de la police placée sous leur contrôle devrait être sérieusement amputé, et que, dans la mesure du possible, ses fonctions devraient être confiées à d'autres agents et citoyens chargés du contrôle social moins coûteux et qui assumeraient une bonne partie du reste du mandat de la police. Le gestionnaire de la police qui n'est pas très certain de ses objectifs, de la manière dont il utilise ses ressources pour les atteindre, et de la façon dont ils évolueront à court et à long terme en fonction de l'évolution des structures et des institutions sociales, aura bien du mal à défendre sa position. Et, une fois que ceux qui exercent une supervision croiront avoir une bonne idée et commenceront à l'appliquer, il sera bien difficile de les arrêter.

L'utilisation de plus en plus fréquente de services de sécurité privés au Canada offre un exemple des conséquences possibles de l'incapacité de fournir des services aux collectivités qui réclament un meilleur maintien de l'ordre public et une meilleure protection de la propriété privée (Shearing, 1980). La croissance rapide de cette industrie devrait montrer à la police qu'elle n'a plus le monopole des services de police. De plus en plus, les collectivités, les institutions et les services publics ont recours à des services de police privés "axés sur les victimes" qui sont moins coûteux et, au dire de certains, plus efficaces. Bien qu'ils ne constituent pas encore au Canada une menace pour les intérêts traditionnels de la police, les exemples qui nous viennent des États-Unis montrent que étaient, jusqu'à présent, l'apanage exclusif de la police. Si donc, le gestionnaire de la police, pour réduire les coûts, adopte la formule restrictive de la lutte contre le crime et permet, par défaut, à d'autres services de police communautaires d'être accaparés par des organismes privés, il réduira non seulement les rôles classiques de maintien de l'ordre et de la sécurité de la police, mais laissera peut-être échapper la fonction cruciale de service communautaire sur lequel le mandat de la police a toujours été fondé.

L'autre façon de réagir pour les gestionnaires peut être de voir dans le climat économique et ses incidences politiques l'occasion de procéder à une réforme et à un renouvellement de l'organisation.

> ... l'occasion de réformer le fonctionnement de la police est offerte grâce à la combinaison de deux circonstances. La première tient au fait qu'au cours de ces dix dernières années, il y a eu une véritable explosion des connaissances sur les services de police et sur les méthodes corollaires d'accroître sa productivité. La seconde concerne la crise financière qui donne à l'administrateur de police des arguments politiques plus vigoureux sur le plan interne et externe en faveur de la mise en oeuvre de tels programmes d'amélioration de la productivité. (Vanagunas, 1981 : 332)

Disposant de ressources plus réduites, le gestionnaire de police qui a de l'imagination peut profiter de cette période pour évaluer la nature fondamentale, les objectifs, les priorités et les pratiques de ses services. Cette forme de gestion lui permet de réorganiser les maigres ressources dont dispose la police. L'administrateur confronté à une demande accrue de services de police pourrait par exemple réévaluer l'efficience et l'efficacité des fonctions de ses patrouilles. Si la patrouille constitue le mode le plus important d'activités de la police, diverses recherches ont montré que lorsqu'elle est faite au hasard, elle s'avère un moyen relativement inefficient d'utilisation des effectifs (Press, 1971; Kelling et coll. 1974, 1980; Roydstun, 1975). Il existe d'autres modèles qui permettent d'utiliser plus utilement les patrouilles, scission des effectifs, postes fixes, patrouilles à pied, patrouilles dirigées, etc., qui sont autant de stratégies prometteuses pour l'administrateur qui désire offrir plus de services avec des ressources égales ou inférieures.

Idéalement, le gestionnaire devrait associer la collectivité qu'il sert à toute réévaluation ou réorganisation du rôle des services de police et de leurs priorités. Comme toute modification du rôle, de la prestation de services ou des méthodes d'intervention de la police influe sur le genre de services dont bénéficie une collectivité, l'administrateur devra inviter celle-ci à prendre une part active à ces changements. De plus, un grand nombre de formules de services économiques reporteront inévitablement la responsabilité de certaines des activités classiques de la police sur les organismes et les groupes communautaires. Si ces activités sont réorganisées pour en faire un service de police communautaire dans le cadre d'une entreprise de coopération, la police réussira peut-être non seulement à survivre à la période d'austérité financière, mais deviendra peut-être l'organisme central d'un modèle plus efficace de services de police communautaires.

TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES : STRUCTURES DÉMOGRAPHIQUES ET PRESSIONS EXERCÉES PAR LA DEMANDE

Bien que le contexte dans lequel fonctionne la police subisse l'influence de toutes sortes de facteurs sociaux, l'évolution démographique

est peut-être celle qui est la plus fondamentale et la plus aisément prévisible. Les démographes, qui étudient la dynamique de la croissance, de la composition et de la répartition de la population ont déterminé un certain nombre de tendances significatives qui influerontdirectement sur les services de police canadiens dans un proche avenir.

CROISSANCE DE LA POPULATION : VERS UNE CROISSANCE ZÉRO

Les tendances démographiques historiques nous permettent de prévoir, avec une certaine précision, que la croissance rapide de la population dont nous avons été témoins au lendemain de la guerre, est maintenant terminée. Selon les démographes, la prochaine décennie se caractérisera par une baisse régulière du tau de croissance, et en l'an 2000, le Canada se rapprochera d'un taux de croissance zéro. (Overbeek, 1980 : 151) Il est donc à prévoir qu'un certain nombre de problèmes liés à une augmentation rapide de la population s'atténueront. Cependant, la stagnation de la population générale du Canada aura pour effet une absence de croissance semblable de la population policière. Dans le passé, l'augmentation des effectifs de la police a été partiellement justifiée par celui du reste de la population. Le taux actuel de 2,2 policiers pour 1 000 habitants au Canada demeurera probablement lié au taux de croissance de la population, c'est-à-dire qu'il n'y aura aucune augmentation dans la plupart des juridictions policières.

COMPOSITION DE LA POPULATION : UNE POPULATION VIEILLISSANTE

Le Canada connaît également une baisse générale du nombre des jeunes maintenant que le processus de "rajeunissement" de la population causé par l'explosion démographique d'après-guerre voit les représentants de celle-ci approcher graduellement de la quarantaine (Stone et Marceau, 1977 : 17). Le nombre des hommes faisant partie du groupe d'âge (16 à 24 ans) "ayant une propension au crime" a culminé en 1981 et continuera à décliner dans les années 1990. (Sol. gén. 1981 : 31)

Ce processus de vieillissement a de nombreuses implications pour la police. La baisse du nombre des jeunes adultes "ayant une propension au crime" entraînera probablement une baisse comparable du comportement criminel (Eckstedt, 1980). Il en résultera peut-être une diminution générale des infractions commises par les jeunes; en particulier, les infractions contre les biens, les crimes contre les personnes et le désordre public. Les statistiques criminelles récentes révèlent une baisse des taux existants jusque-là dans ces catégories. Bien que d'autres facteurs sociaux puissent compenser cette stabilisation des taux de crimes commis par des jeunes, il est raisonnable de prédire que la criminalité chez les jeunes ou les adolescents ne continuera pas à augmenter.

Cependant, l'augmentation du nombre des jeunes et le vieillissement de la population signifieront un accroissement important de la proportion de personnes âgées au Canada. Grâce aux progrès de la médecine et à la prospérité socio-économique relative qui ont marqué ces cinquante dernières années ont permis de prolonger la durée de vie qui était de 61 ans en 1930 passera à 77 ans en l'an 2000, selon les prévisions (Overbeek, 1980 :

152). On s'attend à ce que le pourcentage des personnes âgées double presque d'ici la fin du siècle et passe de 8,7 % de la population totale en 1976 à 17% en l'an 2001 (Overbeek, 1980 : 129).

Cet accroissement de la population des personnes du troisième âge entraînera probablement une augmentation des cas de victimisation des persones âgées. Les recherches récentes sur la notion de "crainte du crime" montrent que les personnes âgées sont particulièrement enclines à manifester des degrés élevés d'anxiété et de crainte du crime (Lindquist & Duke, 1982; Jones, 1981). Les recherches montrent en effet que ces personnes risquent beaucoup moins d'être les victimes d'un acte criminel qu'elles ne le pensent. Cependant, la gravité de voies de fait contre une personne âgée explique en partie cette crainte exagérée. Au fur et à mesure que les personnes du troisième âge deviendront un groupe d'intérêt qui se fera de plus en plus entendre et prendra du poids sur le plan politique, ces craintes pourraient se traduire par une demande accrue de services de police plus nombreux et peut-être différents. Ce souci plus marqué de la sécurité personnelle pourrait obliger la police à fournir plus de ressources de "protection" et de "prévention". Il se peut fort bien que la présence bien visible de la police dans les quartiers résidentiels, et de programmes poussés de prévention du crime deviennent plus importants que la détection et l'appréhension de criminels dans les zones non résidentielles.

L'existence d'un important vivier de personnes à la retraite, mais n'ayant rien perdu de leurs compétences offre également la possibilité à la police d'obtenir une aide bénévole pour divers programmes communautaires. Un certain nombre de projets pilotes réussis (Jones, 1983) employant des retraités ont été utilisés pour aider la police à s'acquitter de tâches qui l'auraient autrement beaucoup accaparée. La police peut tirer profit de tout cela en obtenant ainsi des ressources "gratuites" supplémentaires tout en permettant aux personnes âgées de jouer un rôle plus actif et utile dans le maintien de l'ordre dans leur collectivité.

RÉPARTITION DE LA POPULATION : L'EXODE RURAL

Le Conseil économique du Canada prévoit que d'ici 1991, 88% de la population de notre pays sera urbaine, alors qu'il n'y en avait que 76% en 1971. Environ 30% de la population totale (29,5% en 1976) réside dans trois grandes villes: Toronto, Montréal et Vancouver (Statistique Canada 1979). On s'attend que les zones urbaines continueront à se développer (Stone et Marceau, 1977 : 12), alors que les zones rurales verront progressivement décliner leur population.

La tendance générale à l'urbanisation masque certaines caractéristiques de croissance qui créent des situations nouvelles pour la police. Bien que la population dans le centre des villes demeure relativement stable, elle a beaucoup augmenté dans les banlieues ou les cités-dortoirs satellites entre lesquelles et les quartiers commerciaux du centre-ville il est possible de faire la navette. Ces nouvelles collectivités ont besoin de services de police qui diffèrent de ceux des zones urbaines classiques plus anciennes. À cela, il convient d'ajouter le fait qu'il est prévu que certaines régions économiques du Canada seront des zones de croissance alors que d'autres verront baisser leur population. Il

est prévu que de nouvelles collectivités créées autour de centres de ressources apparaîtront dans le nord du Canada et sur la côte atlantique, alors que certaines collectivités industrialisées bien établies subiront une perte nette de leur population et de leur prospérité économique. Encore une fois, ces mouvements de population créeront de nouvelles exigences en ce qui concerne le maintien de l'ordre.

Les énormes différences qui existent entre les divers types de collectivités où travaille la police au Canada donnent à penser que des modèles communautaires souples de maintien de l'ordre s'imposent. L'adéquation entre les services de police et la demande du public doit être fondée sur une parfaite connaissance des besoins particuliers à chaque collectivité et de leur évolution. Les recherches de la police doivent commencer à élaborer un ensemble systématique de données comparatives qui permettront d'évaluer les caractéristiques de la demande dans un type donné de collectivités. Bien que le bon sens indique que les besoins en matière de services de police sont différents dans une petite collectivité rurale de ce qu'ils sont dans une grande collectivité suburbaine, la police continue à utiliser des modèles et des normes de maintien de l'ordre qui sont uniformes et conçus pour un milieu urbain. Pour définir le modèle le mieux adapté à une collectivité, il nous faut des méthodes plus fiables et plus efficientes de détermination de ces demandes. Une fois que les besoins d'une collectivité ont été établis en ce qui concerne les services de police, il devient possible de concevoir les méthodes qui permettent de répondre le mieux à ces exigences.

En dernier lieu, la police a toujours réagi aux changements sociaux. Si la police veut avoir plus d'effet sur le crime et sur de nombreux autres problèmes d'ordre social, il lui faut commencer à jouer un rôle plus actif dans la planification du développement et des changements des collectivités. Attribuer à la police un rôle plus actif sur le plan social et comportant plus d'autorité soulève un certain nombre de questions qui seront traitées au paragraphe suivant. Cependant, l'analyse des diverses tendances sociales qui influent sur ce rôle, indique que la police doit participer activement à la vie du milieu social qui détermine son mandat. Les projections démographiques ne sont qu'un exemple du type d'information que les cadres de la police peuvent utiliser couramment pour planifier.

TENDANCES ET ANALYSE DES ACTIVITÉS CRIMINELLES

Les fonctions de la police comportent une foule de tâches qui n'appartiennent pas strictement au domaine de la lutte contre le crime. La police a toujours présumé que sa responsabilité première était tout ce qui touchait au crime et a concentré ses ressources en fonction de ce principe. Avec l'attention croissante que le public attache aux deniers de l'État, il est logique de prévoir que l'efficacité des efforts déployés par la police dans la lutte contre le crime sera suivie avec de plus en plus d'attention. Il faudra donc qu'elle adopte dans ce domaine des méthodes scientifiques et fondées sur une bonne information. Cette démarche devrait être s'appuyer sur les critères suivants :

- prises de décision fondées sur la meilleure information disponible;

- connaissance et compréhension parfaites des tendances de la criminalité;

- évaluation réaliste de la capacité de la police à lutter contre le crime

- compréhension générale des liens existant entre les actes criminels et les grandes lignes de l'évolution sociale.

RENSEIGNEMENTS SUR LES ACTIVITÉS CRIMINELLES : COMMENT OBTENIR LES MEILLEURS RENSEIGNEMENTS

Pour être crédibles, les décisions prises par la police sont largement tributaires de la "qualité" de l'information disponible. Notre compréhension actuelle des activités criminelles se trouve limitée par la qualité et le caractère restreint des renseignements disponibles.

Dans la majorité des cas, au Canada, ces données sont fournies par les Déclarations uniformes de criminalité (DUC) soumises à Statistique Canada par tous les corps de police. Les cadres de la police sont-ils cependant bien certains que ces renseignements sont exacts et que les explications fournies ont suffisamment de validité pour servir de base à une politique bien informée? Oosthoek (1978 : 31) et un certain nombre de chercheurs de la police nous mettent en garde contre la faiblesse inhérente des données actuelles fournies par ces rapports. Selon Oosthoek, si ces rapports ont fait l'objet d'un règlement, ce n'était pas pour mesurer l'ampleur des actes criminels, mais pour servir d'outil de gestion de base en fournissant une mesure de l'efficacité de la police. Les statistiques des DUC ont une valeur limitée en tant qu'outils de gestion ou qu'éléments de prévision des crimes. La nature des données et les limites du processus de collecte font que toute prédiction ou analyse du taux de crime ne dépasse pas le niveaude l'interprétation. Puisque c'est elle qui enregistre les données relatives aux crimes et qui s'en sert, la police devrait s'attacher à accroître et à améliorer l'utilité de l'information dans ce domaine. Une claire définition des besoins en matière de données contribuerait à atténuer une bonne partie des problèmes actuels de définition, de collecte et d'interprétation. Il importe de créer une base de données plus large et plus nettement définie grâce à laquelle il sera possible de satisfaire avec plus de certitude et d'exactitude aux exigences urgentes sur le plan opérationnel et celui de la recherche que constitue l'analyse et la prévision des crimes.

Divers services de police d'Amérique du Nord étudient et élaborent actuellement de nouvelles technologies de l'information qui sont pleines de promesses. Ces systèmes sont capables de fournir une base de données beaucoup plus fiable et complète que ce n'était le cas auparavant avec les procédures manuelles de collecte et de tri. L'élaboration rapide de systèmes informatisés dans la police permet d'accroître le volume de l'information que les gestionnaires et les services de planification opérationnelle peuvent utiliser. Ces nouveaux systèmes d'information ne sont plus limités à la collecte des données liées aux activités criminelles contenues dans les DUC et promettent de transformer la collecte de renseignements bruts en un processus sophistiqué d'information. Les gestionnaires de la police disposeront non seulement de renseignements plus

nombreux et plus complexes sur les crimes et les activités liées aux services, mais les capacités accrues d'information et d'analyse de ces systèmes leur permettont de procéder à un examen plus attentif de l'efficacité des diverses stratégies de gestion relatives aux problèmes criminels.

TENDANCES ACTUELLES ET FUTURES DES ACTIVITES CRIMINELLES

Compte tenu de ce que nous venons de dire des limites des données relatives aux crimes, les tendances à long terme générales montrent que le Canada connaît une augmentation graduelle, et qui d'ailleurs se ralentit, du nombre des infractions criminelles par habitant. Les données de ces dix dernières années nous fournissent dans une certaine mesure une base nous permettant de prévoir les tendances de demain.

Entre 1970 et 1980 :

- Le nombre des crimes a augmenté à un rythme beaucoup plus rapide que la croissance de la population canadienne (71% contre 12%).

- En dépit de quelques fluctuations annuelles, l'augmentation du nombre des crimes a suivi un rythme assez constant (4 à 5% par an).

- Les infractions relevant des lois fédérales ont augmenté de 117%, les infractions aux lois provinciales, de 35%, et les infractions au Code criminel, de 84%. Le nombre des infractions contre les biens a augmenté plus rapidement celui que les infractions accompagnées d'actes de violence (78% contre 52%).

- Le nombre de personnes inculpées par la police (y compris les jeunes délinquants déjudiciarisés) a augmenté de 77%.

- Le pourcentage global d'affaires classées par la police a légèrement baissé et est tombé de 53% en 1970 à 48% en 1980. (Solliciteur général, 1982)

Bien qu'on ne s'attende pas à ce que l'impressionnante augmentation du nombre de crimes des années 1970 se poursuive au cours des années 1980, il continuera néanmoins à y avoir une augmentation graduelle des diverses catégories d'infractions criminelles graves. Ces tendances ont des répercussions manifestes. Malgré des budgets déjà réduits, la police sera contrainte de satisfaire à la demande croissante de services de lutte contre le crime. Jusqu'à ces derniers temps, le nombre de policiers par habitant avait augmenté parallèlement à celui des crimes, mais cette période de croissance sans égal de ses ressources et de ses effectifs avait eu lieu au cours d'une période de prospérité financière. La période actuelle d'incertitude économique ne verra pas une telle augmentation des ressources de la police et sera en fait peut-être témoin d'une diminution de celles-ci.

Pour pouvoir relever ce défi, la police devra s'engager dans un difficile processus de réévaluation de ses objectifs et de ses stratégies d'intervention traditionnels. Compte tenu des restrictions imposées aux

ressources, il se peut que les coûteuses méthodes classiques de lutte contre le crime ne soient plus appropriées ni possibles. L'intervention de la police sera dans une large mesure tributaire des besoins et des demandes "prioritaires" de la collectivité. Les services de police qui mobilisent leurs maigres ressources pour les utiliser dans d'autres formes d'intervention et dans des stratégies novatrices devraient être en mesure de satisfaire aux nouvelles demandes. Contraints de contrôler les augmentations des effectifs et du matériel, les administrateurs de la police n'auront guère d'autre choix que de tenter d'obtenir une aide plus active de la part de la collectivité. Cette capacité d'intervention fondée sur la coopération a, jusqu'à présent, été relativement peu exploitée, en raison des ressources dont la police disposait jusque-là. La situation socio-économique montre clairement qu'il existe maintenant un climat qui incite la police à compenser la baisse de ses ressources par un plus grand recours à la participation de la collectivité au maintien de l'ordre.

LA POLICE ET SA CAPACITÉ DE LUTTE CONTRE LE CRIME

Il y a eu au cours des dix dernières années une prolifération de recherches techniques et universitaires qui ont considérablement accru la base de connaissances auxquelles pouvait avoir accès la police. L'efficacité de la lutte menée par elle contre le crime a été de plus en plus fréquemment mise en doute par un nombre croissant d'études. Selon le Kansas City Patrol Experiment de la Police Foundation (Kelling et coll., 1974), par exemple, la patrouille classique d'agents en uniforme ne sert pas à grand-chose lorsqu'il s'agit d'empêcher et de repérer les activités criminelles dans les rues. Le rapport de la Rand Corporation (Greenwood et coll., 1975) sur les enquêtes criminelles aux États-Unis, et une étude semblable de Ericson (1981) au Canada ont conclu, entre autres choses, qu'il n'était pas possible d'établir un lien statistique entre la méthode traditionnelle d'enquête policière et des changements significatifs des taux de crimes, d'arrestations ou de résolution des affaires (Chappell et coll., 1982 : 11). Les administrateurs de la police les plus ouverts au progrès voient dans les conclusions de ces recherches, autrefois considérées comme menaçantes pour la police, une base possible de réforme des structures et d'innovation dans le domaine de la gestion.

Après avoir procédé à une revue exhaustive des diverses recherches sur l'influence de la police et le crime, Wycoff (1982b) est parvenu à la conclusion que les différences d'effectifs, de temps de réaction, de stratégies, d'enquêtes et d'interventions avaient peu d'effets statistiquement démontrables sur les taux de crimes, d'arrestations, de condamnations et de résolution des affaires. Cela ne signifie pas que les efforts de la police sont inutiles, mais tout simplement, qu'ils ont un effet "limité" sur les taux de crimes, du fait qu'un grand nombre des facteurs qui influent sur ceux-ci échappent au contrôle direct de la police. D'autre part, Wycoff (1982) soutient que les évaluations de l'efficacité de la police devraient porter sur les secteurs d'activités criminelles dans lesquels il est réaliste de s'attendre à ce que la police obtienne des résultats mesurables.

> Dans la mesure où les objectifs des comportements de la police subissent également l'influence d'autres facteurs échappant à son contrôle, l'évaluation de ses

> résultats et de la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs devrait avoir trait aux seuls éléments sur lesquels il est raisonnable de penser que la police puisse exercer une influence. Par exemple, les résultats obtenus par la police (extrants) ne sont pas les seules variables qui déterminent l'incidence du crime. Le degré d'efficacité de la police devrait être jugé en fonction d'une échelle et défini par le plus grand impact possible sur l'objectif qu'on puisse attendre de la police. (Wycoff, 1982a)

Pour améliorer l'utilisation des ressources de la police, il faut bien comprendre les éléments sociaux complexes à l'origine de certain types d'activités criminelles. Cela signifie qu'il faut s'attacher plus particulièrement aux tendances qui influent sur les possibilités d'actes criminels et sur la protection ainsi que les variables habituelles liées aux infracteurs.

ANALYSE DES CRIMES ET TENDANCES SOCIALES

La tendance à appeler "crime" une gamme très diverse d'événements et d'actes masque les différences importantes qui existent dans la nature profonde de divers types d'activités criminelles. La police sait très bien que celles-ci présentent des caractéristiques distinctes qui font que leur prévention et leur résolution exigent des stratégies différentes. Il est cependant fréquent que nos théories explicatives et nos analyses ne fassent pas ces distinctions cruciales entre les divers types d'activités criminelles, ce qui aboutit à une analyse exclusivement axée sur l'"infracteur". Une telle démarche ne tient pas compte des effets des tendances sociales sur les "victimes" ou "cibles" de l'activité criminelle. Ces facteurs sont particulièrement importants dans ce que l'on a appelé les "crimes rationnels - de prédation" tels que les crimes contre les biens et ceux qui ont pour cadre la rue.

L'apparition récente d'une théorie plus exhaustive du crime de prédation montre pourquoi les variables classiques utilisées pour expliquer les activités ont souvent laissé à désirer. Une nouvelle méthode théorique, fort prometteuse, d'analyse du crime appelée "Routine Activity Theory" (théorie des activités ordinaires) (Cohen & Felson, 1979) soutient que le meilleur moyen d'expliquer et de prévoir les crimes de prédation est d'examiner trois variables interdépendantes.

- l'existence d'un infracteur motivé;
- l'existence d'une cible appropriée; et
- l'absence de protection efficace contre une infraction.

L'absence d'un seul de ces trois facteurs suffit à empêcher la perpétration d'un acte criminel. Cohen & Felson (1979 : 593) soutiennent que depuis la Seconde Guerre mondiale, il y a eu une évolution très importante des activités ordinaires de la population qui se déroulent maintenant dans le milieu du travail et en dehors de la maison. Ce changement a entrainé l'absence d'une protection valable à domicile et a accru le nombre des

cibles se prêtant à un acte criminel; ce qui a eu pour effet d'accroître la probabilité de crimes de prédation. Compte tenu de la présence constante d'infracteurs motivés dans la société, et du nombre de plus en plus élevé de cibles appropriées et maintenant laissées sans protection, il est inévitable qu'il y ait de plus en plus de crimes de ce type.

> ... le cadre des activités courantes pourrait servir à expliquer pourquoi le système de justice pénale (y compris la police), la collectivité et la famille ont semblé exercer un contrôle social si inefficace. L'accroissement considérable des possibilités de rapine a peut-être entravé le fonctionnement des mécanismes de contrôle social de la société. Par exemple, il est peut-être difficile pour les institutions qui s'efforcent d'accroître la certitude, la célérité et la sévérité du châtiment, de concourir avec des changements de structure qui entraînent une énorme augmentation de la certitude, de la célérité et de l'importance des bénéfices à retirer d'actes de prédation illégaux. (Cohen & Felson, 1979 : 605)

Cohen et Felson soutiennent donc que l'augmentation spectaculaire des occasions d'actes criminels et des bénéfices à en retirer entravent inévitablement les efforts déployés par la police pour accroître le "prix" de telles activités.

Une analyse des problèmes d'ordre criminel dans le cadre des activités courantes semble montrer que les efforts de la police pour contrôler le crime devraient être plus résolument axés sur la modification des trois éléments de base requis pour qu'un acte criminel réussisse. Les tendances sociales décrites ci-dessous influent sur ces trois variables et permettent de procéder à une analyse plus complète des activités criminelles et de planifier des stratégies d'intervention appropriées pour la police.

1) Infracteurs motivés :

- les privations économiques et le chômage accroîtront la population des infracteurs en puissance, c'est-à-dire celle des hommes jeunes;

- un nombre croissant de personnes des deux sexes (appartenant à des classes socio-économiques diverses) qui y verront des possibilités de gain lorsque les temps sont durs.

2) Cibles appropriées :

- progrès de la technologie qui font que les produits de consommation durables sont de plus en plus nombreux et disponibles (autos, postes de télévision, etc.);

- biens de consommation de plus en plus compacts, aisés à porter, légers, anonymes, vendables;

- affluence relative qui accroît le nombre de personnes capables d'être propriétaires ou de contrôler de tels biens ainsi que la quantité accumulée;

- activités de plus en plus nombreuses hors du foyer qui font que les gens transportent avec eux et accumulent des objets de valeur qu'ils utilisent pour leur travail et leurs loisirs.

3) Protection de la collectivité :

- à cause de la diminution de la taille des familles et des foyers, il y a moins de chances que quelqu'un demeure à la maison;

- à cause des mères qui travaillent et des garderies, il est plus rare que la garde des logements soit assurée comme elle l'était auparavant;

- l'augmentation des congés, des loisirs, de la mobilité et de l'utilisation des services publics accroît le nombre des victimes en puissance d'actes criminels.

Si la police édifie ses stratégies d'intervention sur une évaluation de ces tendances, elle pourra concentrer son attention et ses ressources sur les points qui lui paraîtront les plus rentables. La chasse aux auteurs de certains types de crimes risque de ne donner que des résultats limités, alors que des stratégies de prévention axées sur la protection des logements et celle des cibles d'actes criminels ont des chances de donner de bien meilleurs résultats.

Il semble probable que la police sera contrainte d'adopter une stratégie plus globale qui lui permettra d'utiliser plus efficacement ses ressources et de répondre à l'évolution de la demande. On a proposé le "cadre d'activités courantes" comme exemple du type de base des connaissances requises pour une telle stratégie. À long terme, il est cependant possible que la police, en dépit de ses vaillants efforts pour lutter contre le crime, se trouvera contrainte de se contenter de gains mineurs sur le plan de l'efficacité et des effets de son action, compte tenu de l'inévitabilité des occasions d'actes criminels qui se présentent dans une société qui semble prête à payer le prix de sa liberté et de sa mobilité sociale. Cela étant, il paraît nécessaire de proposer une définition plus large du rôle de lutte contre le crime de la police, étant donné que le crime n'est qu'une des nombreuses tâches qui lui incombent.

> ... les occasions de crime de prédation semblent inextricablement liées à la structure d'une société qui offre de nombreuses occasions d'activités légitimes au point qu'il serait peut-être très difficile d'éliminer une part importante des actes criminels sans modifier du même coup une grande partie de notre façon de vivre. Plutôt que de supposer que les actes de prédation ne sont qu'un symptôme de décomposition sociale, on pourrait y voir un sous-produit de la liberté et de la prospérité qui se manifestent dans les activités quotidiennes de notre vie. (Cohen et Felson, 1979 : 605)

DEMANDE DU PUBLIC EN FAVEUR DE SERVICES NON LIÉS AUX ACTIVITÉS CRIMINELLES

Le mandat "reçu" par la police (Manning, 1977), ou encore les tâches qui lui sont assignées par le public, montre que la lutte contre le crime n'est qu'un des éléments de la définition plus large que le public donne au rôle de la police. C'est la raison qui pousse les gens à appeler la police qui détermine dans une large mesure la nature réelle du travail de celle-ci. Les recherches ont prouvé que dans la majorité des incidents, son intervention prend la forme d'une réaction; c'est-à-dire qu'elle est déclenchée par les citoyens plutôt que par la police elle-même (Reiss, 1971). On peut affirmer que la grosse majorité de ces incidents ne sont pas de nature criminelle. Ces constatations permettent de dire empiriquement, et avec une certaine assurance, ce que le public attend de la police.

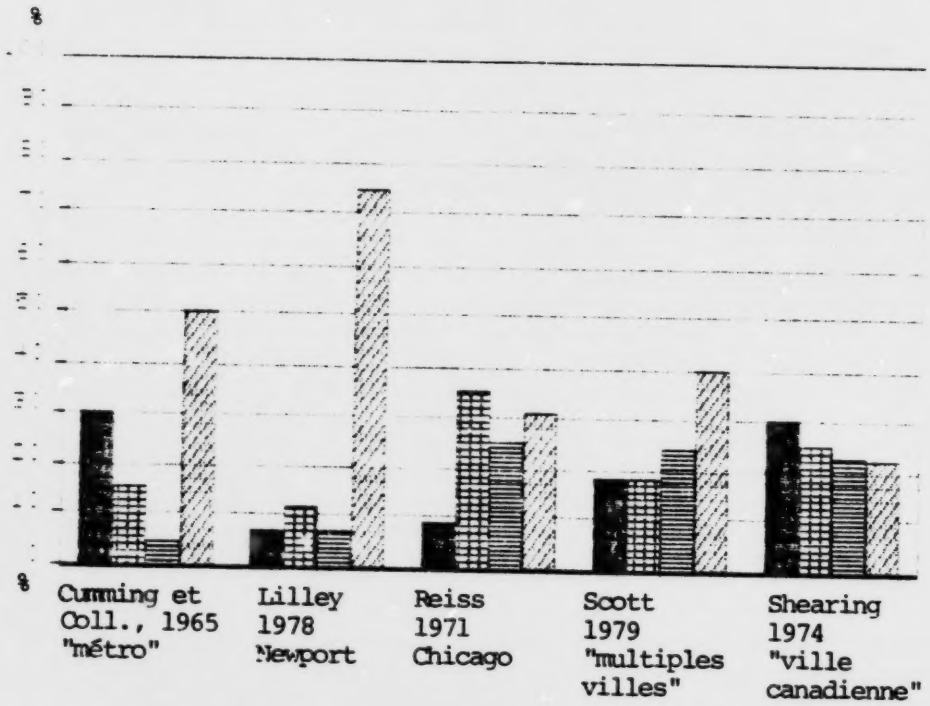
Un examen des données comparatives de cinq études, présentées au graphique A, nous permet de faire un certain nombre d'observations de caractère général sur les types de tâches exécutées dans la pratique par la police (Wycoff, 1982b : 56).

Bien qu'on relève des différences entre les conclusions de ces recherches, différences partiellement dues à des questions de définitions, dans trois sur cinq d'entre elles, le pourcentage des appels pour "maintien de l'ordre" est supérieur au pourcentage des appels relatifs à l'application de la loi ou à un crime. Dans tous les cas, le pourcentage combiné des appels de service et de maintien de l'ordre est supérieur à celui des appels liés à des actes criminels. Ces résultats sont conformes à ceux d'une récente étude canadienne (Duttons et Levens, 1980) faite à Vancouver. Une analyse des enregistrements magnétoscopiques d'appels de service et des dossiers de la police a montré que 47% de ces appels et 49% de l'emploi du temps des agents de patrouille était consacré aux "services sociaux".

Les recherches montrent donc clairement qu'une part importante du travail de la police est consacrée à des activités non liées à des actes criminels. Il importe de noter qu'il y a tout lieu de croire que les demandes de services non liés à des actes criminels augmenteront à un rythme encore plus rapide que celui des demandes de services liés à de tels actes. Les résultats des récentes recherches effectuées dans deux villes américaines ont montré qu'au cours d'une période de neuf ans (de 1970 à 1978 inclusivement) il y avait peu de fluctuations, d'une année à l'autre, des réponses à des appels liés à des actes criminels (Mastrofski, 1982 : 15). Les réactions à ces appels ont augmenté de moins de 1% au cours de la période couverte par l'étude. En revanche, elles ont augmenté d'environ 3% par an dans le cas des appels non liés à des actes criminels. Si ce rythme annuel se maintient jusqu'en 1988, les appels non liés à des actes criminels auront augmenté de 36% et auront doublé d'ici la fin du siècle. Par contre, ceux qui sont liés à des actes criminels n'auront augmenté que de 8% et de 19% au tournant du siècle. Comme ces caractéristiques ont persisté en dépit d'une baisse de 12% de la population, il est permis de penser que les secteurs où la population est stable ou croissante connaîtront une demande encore plus forte de services non liés aux actes criminels. Les tendances sociales générales qui se manifestent en faveur

GRAPHIQUE I

RÉPARTITION DES APPELS REÇUS PAR TYPE D'APPEL*



Service

Maintien de l'ordre

Application de la Loi

Autre: y compris la circulation

---

* données tirées de Wycoff (1982:56)

d'une plus grande urbanisation et de l'imposition de nouvelles contraintes aux ressources de la police donnent à penser que cela pourrait créer un problème grave en ce qui concerne la répartition future des ressources de la police.

La participation de la police à la prestation de services non liés à des activités criminelles est un des plus gros problèmes auxquels se trouve aujourd'hui confrontée la police. Grant (1980 : 12), dans une récente étude sur les politiques des forces de l'ordre canadiennes, voit dans cette activité particulière un domaine qui mérite tout particulièrement de faire l'objet de recherches et d'analyses plus poussées:

> Ce vaste secteur des activités de la police a manifestement besoin d'être réévalué. Serait-ce que les membres de la police ont essentiellement été formés pour prévenir et détecter le crime et qu'ils se retrouvent utilisés à de nombreuses tâches ancillaires pour lesquelles ils sont surcompétents et qui pourraient être assurées de manière moins coûteuse en recourant à d'autres moyens? Serait-ce qu'on a laissé le public prendre l'habitude d'attendre tellement de la police qu'on est arrivé au point où cette attente n'est plus justifiée ni possible? Ou serait-ce que le rôle d'aide et de renvoi à d'autres instances ne peut pas être dégagé des rôles de prévention et de détection et que tous ces contacts avec les citoyens améliorent les relations entre ceux-ci et la police et lui fournissent de précieuses occasions de décider des réactions appropriées aux besoins de la collectivité telle qu'elle les perçoit?

Bien que la réponse à cette question soit liée au rôle attendu de la police dans une société, il est instructif de commencer par examiner pourquoi les gens font appel à la police dans de tels cas.

Ils appellent la police parce qu'elle a un accès "exclusif" à la loi et que son recours à la force est sanctionné par elle, ce qui lui permet d'intervenir et d'arbitrer dans le cas d'incidents où l'ordre social se trouve menacé (Bittner, 1970; Shearing et Leon, 1977; Ericson, 1981; Mastrofski, 1982; Wilson et Kelling, 1982). Ces pouvoirs que la police est la seule à détenir expliquent, dans de nombreux cas, pourquoi c'est à elle qu'on fait appel et non aux travailleurs sociaux, aux prêtres, aux membres de la famille, etc. On ne peut donc pas se contenter de considérer les incidents non liés à des actes criminels comme des éléments marginaux du rôle de la police, pas plus qu'il n'est exact de les classer comme des activités relevant du travail social. L'ordre et le contrôle de la société, ainsi que le règlement des disputes ont toujours été une des fonctions essentielles de la police et leur élimination se traduirait par un véritable bouleversement du rôle social solidement établi que jouent les services de police.

Cependant, constamment confrontée à des demandes de plus en plus nombreuses d'interventions sur le plan des services et du maintien de l'ordre, et à la diminution des ressources financières qui lui

permettraient de satisfaire à ces demandes, la police se trouve confrontée à un grave dilemme sur le plan des ressources. La suppression ou la réduction des tâches non liées aux activités criminelles risque d'aller à l'encontre des attentes traditionnelles du public à l'égard de la police. Tout effort de définition des demandes d'intervention dans des situations de nature non criminelle comme des activités ne relevant pas de la police risque de donner à celle-ci un rôle aussi peu flatteur qu'excessivement étroit. Koenig (1982) défend avec éloquence l'argument selon lequel la tentation de se consacrer trop exclusivement à la lutte contre le crime, aux dépens des services non liés aux activités criminelles, aura pour effet de faire des représentants de la police des personnages qui seront de plus en plus considérés comme agressifs et importuns et compromettra ainsi la coopération absolument indispensable sur le plan social sans laquelle des services de police efficaces ne sont pas possibles.

> Une telle érosion (déjà assez manifeste) aboutirait à une diminution relative de la présence de la police et dans la pratique, à un effacement de la fonction de police qui en arriverait au point où peu de choses demeureraient en dehors du contrôle coercitif des comportements illicites de certains citoyens et l'appréhension des infracteurs. Cessant d'être l'alliée du public, la police deviendrait une force étrangère au sein de la collectivité ... ce qui la ramènerait, par un ironique retour des choses, à la situation même qui avait incité Sir Robert Peel à inventer les services de police modernes. En résumé, si les gens prennent les policiers pour des oppresseurs ou des étrangers, la méfiance et l'animosité généralisées à leur égard et le manque d'appui et de coopération de la part de la collectivité où ils travaillent les empêcheront d'accomplir les tâches pourtant très limitées qui leur auront été laissées! (Koenig, 1982 : 68)

Le problème demeure cependant de savoir comment la police pourra faire tout ce que l'on attend d'elle avec des ressources réduites? La collaboration entre la police et la collectivité, en particulier entre elle et les organismes de services sociaux, est peut-être une solution de rechange aux stratégies de réaction classiques. Manifestement, la police ne devrait plus tenter de "tout faire pour tout le monde". Elle devrait amener d'autres groupes qui partagent la responsabilité des services communautaires et de leur contrôle (les médias, les écoles, les églises, les services de logement, les travailleurs sociaux, etc.) à participer à l'élaboration de stratégies de coopération et de coordination des services de police.

Une autre solution consiste pour la police à établir avec soin ses priorités sur le plan de l'organisation et de répartir rationnellement ses ressources en fonction de celles-ci. Grant (1980 : 12) soutient que les gestionnaires de la police qui continuent à organiser leurs ressources en répondant aveuglément aux appels de services délèguent en fait leurs prérogatives aux citoyens, quels qu'ils soient, qui décident de leur demander de l'aide. Selon lui, il faut commencer par analyser la totalité

des demandes de services et établir une série de priorités en tenant compte du fait que cela doit se faire en collaboration avec tous les échelons des services de police et de la collectivité. Les recherches récentes ont montré que celle-ci accepte volontiers de s'adapter à des mesures autres que les réactions globales qu'a toujours eues jusqu'à présent la police. Par exemple, il est possible de modifier les attentes du public en ce qui concerne le temps de réaction de la police (Pate, 1976) tant que celle-ci lui fournit en temps utile des renseignements précis fondés sur les priorités de la charge de travail. Toutes sortes de stratégies de remplacement mises à l'essai ont été très bien reçues. Lorsqu'au lieu d'envoyer un agent sur les lieux à la suite de plaintes (dans le cas de crimes ou d'autres infractions), la police a invité les personnes qui l'avaient appelée à déposer une plainte par téléphone, en personne ou par la poste, les résultats ont été excellents à condition que la collectivité ait été consultée comme il se doit (Cahn et Tien, 1981; Farmer, 1981; Maxfield, 1982). Conformément à l'observation faite plus tôt par Grant (1980), ces efforts donnent la priorité au rôle joué par le gestionnaire de la police dans le contrôle et l'établissement des priorités des appels de services, qu'il s'agisse de questions liées à des activités criminelles ou non. Ces stratégies, lorsqu'elles sont correctement expliquées à la collectivité, promettent de plus fréquentes décisions préventives de la part de la police et une meilleure utilisation de ses ressources.

Une approche coopérative à la redéfinition des services de la police et au partage de ses responsabilités avec la collectivité constitue une formule qui permettrait de remplacer le scénario de la simple "réduction" des attributions de la police. Il serait cependant peu rentable que la police décide unilatéralement que l'ensemble de la collectivité doit accepter la responsabilité de ses propres corvées de "gardiennage" et autres "questions triviales non liées à des activités criminelles", pendant qu'elle continue à s'occuper du travail sérieux (c.-à-d. la lutte contre le crime). En effet, à moins qu'il ne soit bien établi que la collectivité est capable de faire quelque chose, un tel transfert n'aboutirait qu'au laisser aller et à un ordre public de plus en plus troublé.

Les chapitres suivants de cette étude décriront la nature fondamentale du rôle de la police qui, selon les auteurs, exige d'elle qu'elle continue à raffiner ses services non liés à des activités criminelles. Bien qu'il reste à prendre d'importantes décisions sur ce que la police devra ou ne devra pas faire, on sait si peu de chose des "zones grises" que représentent les fonctions de maintien de l'ordre et de service, qu'il est recommandé de procéder avec prudence. Quelle que soit la décision prise en ce qui concerne la hiérarchisation des appels de services et la répartition des ressources de la police, il est absolument indispensable de mettre au point un processus de collaboration avec la collectivité qui permette de déterminer de concert les besoins de celle-ci et de la police.

SOMMAIRE

L'examen qui précède du climat communautaire dans lequel se déroulent les activités de police canadiennes montre que ces activités sont arrivées à un point critique de leur évolution. Les changements que connaissent les forces sociales, économiques et démographiques de la société canadienne

créent une demande croissante de services de police dans tous les domaines. À cause du climat actuel de restrictions imposées aux dépenses gouvernementales, la police dispose de moins de ressources pour répondre à ces demandes. À cause des attentes du public et des instances politiques, on peut s'attendre à ce que les activités de la police soient suivies de plus en plus près par le public et soient soumises à des interventions politiques plus fréquentes. En résumé, la police doit faire face à des pressions diverses qui indiquent qu'il serait nécessaire de revoir les principes et les stratégies auxquels elle obéit.

Que les services de police évoluent semble hors de doute. Comment ils le feront et qui gérera ce changement sont des questions dont la réponse dépend du succès ou de l'échec des efforts de la police pour fournir des services économiques et efficaces comme l'attend le public. Si elle se contente de répondre à de nouvelles demandes en offrant des solutions éculées, la police verra son rôle diminuer progressivement et perdra encore plus d'importance dans l'entreprise collective que représentent les services de police. En faire plus avec moins de moyens est indéniablement préférable à ce contenter d'en faire moins.

L'autre attitude, et c'est celle que les auteurs préfèrent, consiste à considérer que les problèmes des années 1980 créent pour la police l'obligation d'innover et d'adopter des réformes.

L'argument présenté par cette étude est que le meilleur moyen de résoudre ces problèmes consiste à élaborer des stratégies communautaires d'utilisation des services de police qui s'efforcent d'utiliser le potentiel non exploité des collectivités comme de la police et de participer ainsi plus activement au maintien de l'ordre dans ces collectivités. Le propos du reste de cette étude est d'expliquer ce que signifient des services de police communautaires par rapport au rôle classique de la police, à la gestion et à la planification de ses stratégies et au fonctionnement de son travail courant.

BIBLIOGRAPHIE : ÉVOLUTION DU CLIMAT DES ACTIVITÉS DE POLICE

Alderson, J. "The Principles and Practices of the British Police". Dans J. Alderson and P. Stead (éd.) The Police We Deserve. Londres : Wolf Publishing, 1973.

Alderson, J. Communal Policing. Communication présentée à la Ditchley Conference on Preventive Policing, R.-U., mars 1977.

Alderson, J. Policing Freedom : The Challenge of the Eighties. Conférence, Vancouver, (C.-B.), 1981.

Angell, J. "Towards An Alternative To The Classic Police Organizational Arrangements : A Democratic Mode". Criminology, vol. 9, N^{os} 2-3, 1971, p. 185-206.

Bayley, D. et Mendelsohn, H. Minorities and The Police. New York : The Free Press, 1969.

Bittner, E. The Functions of the Police in Modern Society. Rockville (Maryland) : National Institute of Mental Health, Centre for Studies in Crime & Delinquency, 1970.

Black, D.J. "Production of Crime Rates". American Sociological Review, vol. 35, 1970.

Boydstun, J.E. San Diego Field Interrogation : Final Report. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1975.

Brown, W.J. "The Future of Policing in Canada". Dans W.T. McGrath & M.P. Mitchell (éd.), The Police Function in Canada. Toronto (Ont.) : Methuen Publications, 1981.

Cahn, M. et Tien, J. An Evaluation Report of an Alternative Approach in Police Response : The Wilmington Management of Demand Program. Cambridge (Mass.) : Public Systems Evaluation, 1981.

Chan, J.B. et Ericson, R. Decarceration and the Economy of Penal Reform. Toronto (Ont.) : Centre of Criminology, Université de Toronto, rapport de recherche, 1981.

Chappell, D. et coll. L'enquête criminelle: revue de documents choisis et bibliographie. Pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982. Cat. n°JS-22-64.

Cohn, A. The Future of Policing. Sage Criminal Justice System Annuals. Beverly Hills (Calif.) : Sage Publication 1978.

Cohen, L. et Felson, M. "Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach". American Sociological Review, vol. 44, 1979.

Cronkhite, C.L. "Facing the Increasing Crime Threat - With Decreasing Resources". Canadian Police Chief Newsletter, vol. 1, N^{O} 10, nov. 1982, p. 4.

Cumming, E. et coll. "Policeman as Philosopher, Guide and Friend". Social Problems, vol. 12 (w), 1965, p. 276.

Demers, D.J. Dépenses au titre du système de justice pénale au Canada. Pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Dutton, D. et Levens, B. Le rôle de service social de la police -- l'intervention lors de conflits domestiques. Pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980. Cat. n°JS-22-55.

Eckstedt, J. Policing in the Year 2000. B.C. Police Journal, été 1979, p. 7-10.

Ericson, R. Making Crime : A Study of Police Detective Work. Toronto (Ont.) : Butterworths, 1982.

Farmer, D.J. "The Political Element in Police Resource Allocation". Decision Making Trends and Prospects.

Farmer, D.J. "The Future of Local Law Enforcement in the United States". Police Studies. Vol. , N^{O} 2, 1978.

Farmer, M. (éd.) Diffrential Police Response Strategies. Washington (D.C.) : Police Executive Research Forum, 1981.

Goldsmith, A. Aspects of Municipal Police Governance In Canada : A Literature Review. Rapport non publié, ébauche, pour le Collège canadien de police, Ottawa (Ont.), juillet 1981.

Grant, A. La police - un énoncé de politique. Pour la Commission de réforme du droit. Ottawa (Ont.): Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Green, D.S. The Economy. Canadian Police Chief Newsletter. vol. 1, N. 10, nov. 1982, p. 3.

Greenwood, P.W. et al. The Criminal Investigation Process, Volume I. Santa Monica (Calif.) : Rand Corporation, 1975.

Hasenpusch, B. "Quelques scénarios sur le travail policier au Canada en 1984" Journal du Collège canadien de police, vol. 3, N^{O} 4, 1979.

Hickling-Johnston. Metropolitan Toronto Police Management Study. Toronto (Ont.) : Hickling-Johnston Ltd., 1982.

Hogarth, J. "Police Accountability". Dans R. Donelan (éd.), The Maintenance of Order in Society. Collège canadien de police. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982, cat. n°JS-66-2.

Jones, D. "Rapport d'un sondage sur la victimization des personnes âgées" Gazette de la G.R.C., vol. 43, N^{O} 3, 1981.

Jones, D. "Victimization des personnes âgées - approche préventive", Gazette de la G.R.C., vol. 45, N^{O} 1, 1983.

Kelling, G. et coll. The Kansas City Preventive Patrol Experiment. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1974.

Koenig, D. et al. The Future of Canadian Policing. Communication non publiée pour le Collège canadien de police . Ottawa (Ont.), 1982.

Lilley, J. "What Are The Police Now Doing?" Journal of Police Science and Administration, vol. 6, mars 1978.

Lindsay, C. "Crime and Justice". De Perspectives Canada III. Ottawa (Ont) : Bureau du Conseiller principal - Intégration - Statistique Canada, 1980.

Lindquist, J. et Duke, J. "The Elderly Victim at Risk". Criminology, vol. 20, N^{O} 2, 1982.

Lunney, R.F. "Desirable Yes - Essential No". Canadian Police Chief Newsletter, vol. 1, N^{O} 10, 1982, p. 3.

Manning, P. Police Work : The Social Organization of Policing. Cambridge (Mass.) : The MIT Press, 1977.

Mastrofski, S. The Police and Non Crime Services. Communication non publiée présentée à la Conférence A.S.C., Toronto (Ont.), nov. 1982.

Maxfield, M. "Service Time, Dispatch Time, and Demand For Police Services. Helping More by Serving Less". Public Administration Review, vol. 42, N^{O} 3, 1982.

Oosthoek, A. Utilisation des statistiques officielles sur la criminalité. Pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1978. Cat. n°JS-22-47.

Overbeek, J. Population and Canadian Society. Toronto (Ont.) : Butterworths & Co. Ltd., 1980.

Pate, T. et coll. Police Response Time. Washington (D.C.) : The Police Foundation, 1976.

Press, J.S. Some Effects of An Increase In Police Manpower in the 20th Prescint of New York City. Report R704-NYC. New York (N.Y.) : Rand Corporation, 1975.

Ministère de la Justice du Québec. Rapport d'information juridique: Services policiers au Canada - 1978-1979, 1979-1980. Ottawa (Ont.) : Groupe de travail chargé de la mise en oeuvre de l'information et de la statistique juridique, 1982.

Reiss, A. The Police and the Public. New Haven (Conn.) : Yale Univ. Press, 1971.

Roesch, R. et Winterdyk, J. Greater Vancouver Victimization Survey - Selected Highlights. Rapport non publié. Ministère du Solliciteur général, Direction des programmes.

Scanlon, R.L. "Le taux de criminalité au Canada: source et tendances". De Impact N° 1. Ministère du Solliciteur général, Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Scott, E. Calls For Service : Citizen Demand and Initial Police Response. Bloomington (Ill.) : Indiana Univ., 1979.

Shearing, C. "Dial-A-Cop : A Study of Police Mobilization". Dans Akers and Sagarin (éd.) Crime Prevention and Social Control. New York (N.Y.) : Praeger Publishers, 1974.

Shearing, C. et Leon, J. "Reconsidering the Police Role : A Challenge to A Challenge of a Popular Conception". Canadian Journal of Criminology and Corrections, vol. 19, 1977.

Shearing, C. et al. Contract Security In Ontario. Toronto (Ont.) : Centre of Criminology, Université de Toronto, 1980.

Simmonds, R.H. "Discours prononcé devant le congrès international sur la responsibilité de la police". Journal du Collège canadien de police, vol. 6, N° 3, 1982.

Skogan, W. "The Use of Victimization Surveys in Criminal Justice Planning". Dans L. Oberlander (éd.), Quantitative Tools For Criminal Justice Planning. Washington (D.C.) : U.S. Department of Justice, (L.E.A.A.), 1975.

Solliciteur général, Canada. Quelques tendances de la justice pénale. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1981. Cat. n°JS-22-61/1981.

Solliciteur général, Canada. Aperçu stratégique 1982-1983, avril 1982.

Statistique Canada. La population du Canada - Perspectives démographiques. Ottawa, (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1979. Cat. n°98-802.

Statistique Canada. Projections démographiques pour le Canada et les provinces,1976-2001. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980. Cat. n°91-520.

Stenning, Philip, C. "The Role of Police Boards and Commissions as Institutions of Municipal Police Governance". Dans C. Shearing (éd.), Organization of Police Deviance. Toronto (Ont.) : Butterworths, 1981.

Stone, L. et Marceau, C. Canadian Population Trends and Public Policy Through the 1980's. Montréal (Qué.) : McGill, Queen's University Press, 1977.

Swank, C. "The Police in 1980 : Hypotheses For the Future". Journal of Police Science and Admnistration, 1975.

The Task Force On Policing in Ontario - Président, Edward B. Hale. Rapport au Solliciteur général, février 1974.

U.S. Department of Justice. Criminal Victimization in the United States, 1977. Washington (D.C.) : Bureau of Justice Statistics, 1979.

Vanagunas, S. "The Police Budget Crunch : Problem or Opportunity". International Journal of Public Administration. Vol. 3, Nº 3, 1981, p. 331-354.

Waller et Okihiro. Burglary, The Victim and the Public. Toronto (Ont.) : University of Toronto Press, 1978.

Wilson, J. et Kelling, G. "Broken Windows : The Police and Neighbourhood Safety". The Atlantic Monthly, mars 1982, p. 29.

Wycoff, M. The Police and Crime; Measuring Performance. Ébauche non publiée présentée devant la Conférence de l'American Society of Criminology, Toronto (Ont.), nov. 1982a.

Wycoff, M., et al. The Role of the Municipal Police : Research As Prelude to Changing It - Technical Report. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1982b.

CHAPITRE II - LE RÔLE DE LA POLICE: L'EXEMPLE DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

INTRODUCTION

Pour le gestionnaire pragmatique, toute discussion prolongée sur le rôle des forces de police apparaît comme un exercice oiseux et dénué d'intérêt. Cependant, toutes les organisations, en particulier les organisations de service social comme la police, fonctionnent selon une certaine conception de leur rôle dans la société. Qu'elle soit énoncée dans des documents d'orientation officiels ou implicitement formulée dans les décisions de gestion quotidiennes, cette conception du rôle de la police guide de différentes façons tout le fonctionnement d'un service de police. Par exemple, l'adoption d'une philosophie particulière du rôle de la police oriente les décisions concernant des problèmes comme le genre d'appels auxquels doit répondre le service de police, la façon dont les ressources doivent être réparties, le type de formation et de technologie dont le service a besoin, les critères à utiliser pour évaluer le rendement du service, etc. Sur le plan individuel, chaque agent de police possède une compréhension pratique de son rôle. Il peut ainsi réagir avec assurance et habitude à un grand nombre de situations et d'événements complexes, et ce, d'une manière assez prévisible. Par conséquent, lorsqu'on examine le rôle de la police, on définit en fait la nature même de son travail, ses objectifs organisationnels, ses responsabilités sociales et ses priorités.

S'il y avait unanimité sur ce point, il ne serait pas nécessaire d'étudier davantage la question. Toutefois, de nombreux articles d'universitaires, des commissions gouvernementales, des enquêtes publiques et des déclarations de la police indiquent qu'on ne réussit pas à s'entendre sur les paramètres du rôle de la police ou ses objectifs sociaux particuliers. Depuis la constitution du premier corps de police par Peel en 1829, le rôle des services de police fait l'objet de débats, de modifications et de lois. En Amérique du Nord, la philosophie qui prédomine actuellement est celle de la "lutte contre le crime" où le but principal des services de police est d'enrayer le crime dans la société. Cependant, cette définition particulière du rôle de la police est contestée par de plus en plus de chercheurs qui émettent des doutes sur son utilité et qui veulent mettre au point des modèles de services de police communautaires. Dans ce modèle, la police joue un rôle social plus large dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

Ce chapitre tente de clarifier les principes fondamentaux de la philosophie des services de police communautaires. Il présente un examen approfondi des résultats des recherches menées sur le rôle actuel de la police dans la société. Cet examen permettra de recueillir un ensemble de faits qui permettent d'aborder l'étude des autres rôles possibles de la police. L'étude de données empiriques décrivant la nature et la composition des activités de la police nécessite l'examen critique des caractéristiques particulières de son travail. Les autres rôles possibles de la police, les conceptions des services de police communautaires et des services centrés sur la lutte contre le crime, font l'objet d'une comparaison critique. Un ensemble de documents et de recherches sur le travail policier nous permet ainsi d'élaborer une philosophie cohérente

d'un service de police communautaire. On relève cinq principes fondamentaux de cette philosophie. Ces principes font une distinction entre les services de police communautaires et la lutte contre le crime. Ils assurent enfin un fondement théorique aux tactiques et aux techniques opérationnelles et à celles de gestion qui seront abordées dans les chapitres subséquents.

LE RÔLE DE LA POLICE : RÉALITÉS ET PERCEPTIONS

Avant de se demander ce que la police devrait faire, il faut savoir ce qu'elle fait réellement et ce que les citoyens attendent d'elle. Heureusement, on peut compter sur un grand nombre de recherches qui, tout en faisant appel à diverses méthodes, nous permettent de brosser un tableau précis de la répartition des tâches réalisées par la police. L'analyse détaillée des réactions de la police aux appels, l'observation systématique des activités de surveillance quotidienne et l'analyse du carnet d'activités des agents de police nous offrent des données relativement objectives à partir desquelles on peut cerner ce qu'on aimerait que la police fasse. [1]

RÉALITÉS : QUELQUES FAITS SUR LES ACTIVITÉS DE LA POLICE

On peut obtenir et analyser les données sur les situations auxquelles doivent faire face les services de police grâce aux sources suivantes : les réponses ou réactions aux appels, les carnets d'activités des agents de police et l'observation des activités des services de police.

Le graphique "A" présente un résumé des conclusions générales d'une série d'études portant sur les réponses de la police aux appels.[2] On peut en conclure que la police répond à des besoins et des préoccupations du public étonnamment variés. Les réponses de la police liées aux crimes (application de la loi) représentent entre 10 et 38% du total des réponses tandis que les réponses liées au maintien de l'ordre constituent entre 25,5 et 35% du total, les appels de service étant évalués entre 6 et 38%. Par conséquent, il semble que le pourcentage combiné des réponses liées au maintien de l'ordre et à des services est supérieur au pourcentage des

---

1 Les auteurs aimeraient souligner l'excellent travail de Mary Ann Wycoff et de ses collaborateurs dans lequel ils ont puisé pour élaborer la structure et le contenu de cette section. Le lecteur aura intérêt à consulter cette étude approfondie et exhaustive de la plus récente documentation empirique. (Wycoff, 1982)

2 Il ne faut pas confondre les études portant sur les réponses aux appels et les édudes portant sur les appels reçus (des citoyens).

réponses liées à l'application de la loi.[3] Cette constatation rejoint les diverses descriptions des fonctions générales de surveillance qui font également ressortir la prédominance, dans le rôle de la police, des fonctions non liées aux activités criminelles (Cumming et coll., 1965; Wilson, 1968; Reiss, 1971; Bercal, 1970; Ericson, 1982). Par ailleurs, comme certaines recherches (Reiss, 1971) révèlent qu'une infime partie du temps de patrouille (14%) est consacré à répondre à des appels, il nous faudra avoir recours à d'autres types de renseignements pour obtenir une vue d'ensemble de la situation.

La figure B présente les conclusions générales d'une série d'études dont les données proviennent de l'observation directe du travail des forces de police et de l'analyse des carnets d'activités.

Les conclusions tirées de l'analyse des carnets d'activités de la police rejoignent celles des études portant sur les réponses aux appels. En général, l'agent passe un tiers de son temps à traiter des questions de nature criminelle. Le plus clair de son temps, il le passe à des activités non liées au crime ou à d'autres activités telles qu'aider le public, donner des renseignements et maintenir l'ordre en général.

Les études d'observation, où l'agent de police se fait observer pendant toute la durée de son service, nous offrent un tableau très complet de son travail (voir tableau A). Ces études révèlent que la plus grande partie du travail quotidien d'un agent de police est fondamentalement non structuré. Kelling et coll., (1974) ont découvert, par exemple, qu'environ 60% du temps de patrouille n'était pas réservé à une tâche ou à une activité particulière. Ce temps se passe à des patrouilles générales de prévention ou à se tenir prêt à répondre à des demandes de service. Cette recherche révèle également que 25% de ce temps était consacré à des activités non liées à l'activité policière. Les conclusions d'une autre étude (Cordner, 1978) rejoignent celles de Kelling.

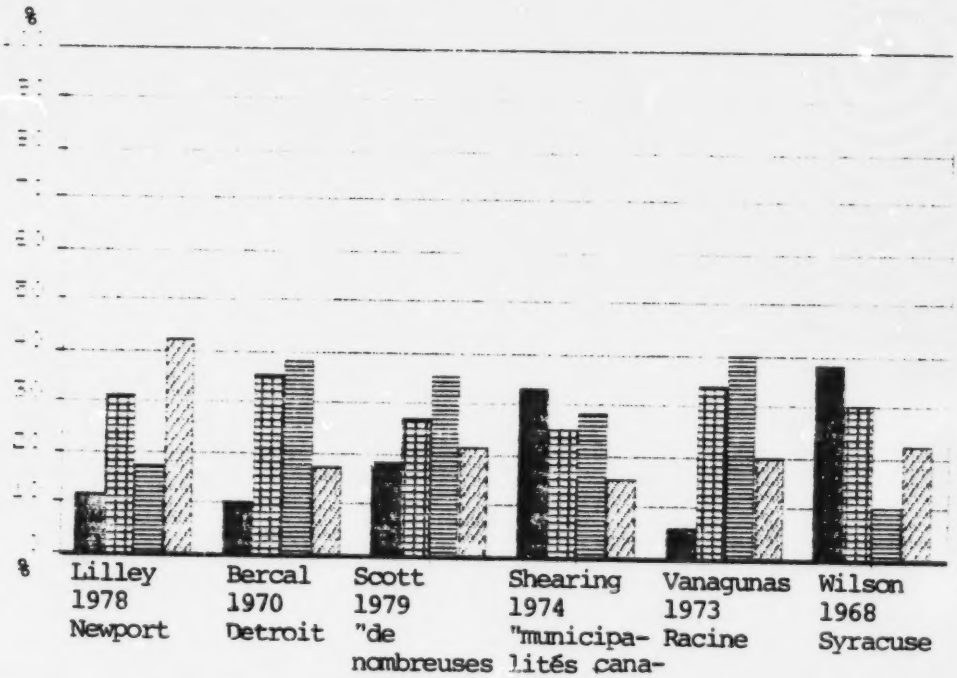
Même si la quantité de temps de patrouille non structuré dépend d'un ensemble de facteurs comme la politique du service de police, le milieu de patrouille, l'obligation interne de rendre compte, etc., il n'en demeure pas moins que les forces de l'ordre passent une grande partie de leur temps à attendre que quelque chose arrive. Ces statistiques nous révèlent surtout qu'on pourrait utiliser une bonne partie du temps de police à d'autres fins que ces patrouilles de dissuasion effectuées au hasard.

---

3 Il serait bon d'apporter quelques précisions : l'orientation donnée aux services de police par l'administration locale peut influencer grandement les procédures touchant les messages diffusés; la mise en place d'un code d'urgence "911" influencera invariablement la quantité et la nature des appels provenant du public; les études sur les réponses de la police aux appels sont muettes sur les demandes de services auxquels la police ne répond pas. Lilley (1978) et Scott (1979) soulignent qu'il se peut que la police ne réponde pas à environ 50% des appels codés "demandes de service". Les méthodes de recherche varient pour ce qui est des catégories de classifications, le milieu de travail et l'époque de l'année, etc.

GRAPHIQUE A

RÉPARTITION DES RÉPONSES DE LA POLICE *



Service

Maintien de l'ordre

Application de la loi

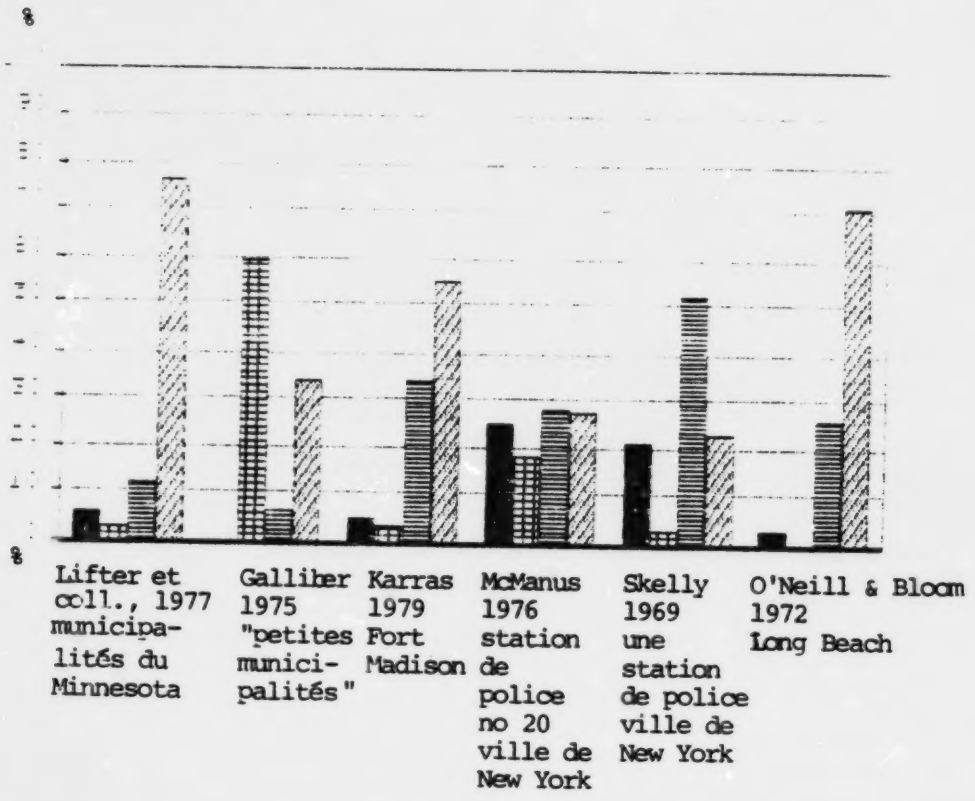
Autre: y compris la circulation

---

* données tirées de Wycoff (1982:10)

GRAPHIQUE B

RÉPARTITION DU TEMPS DE PATROUILLE PAR CATÉGORIE D'ACTIVITÉS *



* données tirées de Wycoff (1982:56)

TABLEAU A

ANALYSE DE L'EMPLOI DU TEMPS NON STRUCTURÉ PAR LES PATROUILLES
Etudes d'observation

Auteur, année, lieu	Relié au rôle de la police	Non relié au rôle de la police	Autre	Total du temps non structuré (%)	Pourcentage du temps de patrouille non structuré	Total d'heures de patrouille observée
Cordner, Publié en 1978 Lansing Mich. 1977*	45,54	34,40	20,06	100	54,7	160
Kelling, et. coll. Publié en 1974 Kansas City, Mo.1973*	49,55	25,47	24,98	100	60,31	1230

* La date indique l'année où les données ont été recueillies.

Que pouvons-nous dire en résumé de la réalité du travail de la police révélé par ces études? Premièrement, il semble clair que les services de police se consacrent à un grand nombre d'activités autres que la simple application de la loi. Deuxièmement, il apparaît que ces activités non liées au crime absorbent le plus gros du travail des services de police et, finalement, il apparaît qu'une grande partie de leur temps se passe d'une manière relativement peu structurée. On peut donc dire que le rôle de la police est diversifié, complexe et peu structuré.

PERCEPTIONS : CE QUE LE PUBLIC ET LES AGENTS DE POLICE CROIENT QUE LA POLICE FAIT

Il est tout aussi important de décrire ce que les services de police font réellement que ce que les agents de police et le public croient qu'ils font. L'examen d'analyses des descriptions et des préférences par rapport à ce que fait la police nous permet de faire ressortir les similitudes et les différences qui peuvent exister entre la réalité et les perceptions du rôle de la police. On ne peut modifier la définition du rôle de la police sans comprendre ce que le public et les policiers estiment être le rôle ou la nature exacte du travail policier. Cette partie présente un résumé des conclusions générales d'un certain nombre d'études examinées par Wycoff (1982).

Descriptions du travail de policier

Dans un certain nombre d'études, on a demandé à des agents de police d'indiquer la fréquence de divers types d'activités. Voici un résumé des conclusions de ces études :

- en général, ils ont indiqué qu'ils traitaient davantage des situations liées au maintien de l'ordre qu'à des crimes contre la propriété ou les personnes. Bien qu'ils estimaient traiter de crimes réels, il leur est arrivé peu souvent de répondre qu'ils se trouvaient fréquemment devant des situations ou des circonstances suspectes.

- d'après ces études, les policiers sont plus absorbés par les activités liées au crime que ne le rapportent les études des carnets de patrouille.

(Glickman, et coll., 1976) (Jeanneret & Dubin, 1977) (Lowe, et coll., 1977)

Bien que la police et les médias estiment que le travail des forces de l'ordre consiste essentiellement à appliquer la loi, les agents de police, quant à eux, évaluent avec exactitude la proportion de leur travail non liée au crime. On peut en déduire que la police a une perception juste des réalités de son travail. Malheureusement, on n'a pas mené, auprès du public, d'études qui pourraient révéler chez lui des différences d'interprétation de la nature du travail policier.

Préférences : ce que la police devrait faire

Les études fondées sur des analyses des appels téléphoniques réclamant une intervention de la police permettent de se faire une idée de ce que les

citoyens croient que la police devrait faire. Ces études nous font connaître les attentes du public et sa définition du rôle de la police. Leurs conclusions nous permettent de dégager les éléments suivants :

- de façon générale, les appels étiquetés "application de la loi" sont moins nombreux que ceux qu'on désigne sous l'expression "maintien de l'ordre". Le total des appels pour "maintien de l'ordre" et "service" dépasse largement les appels pour "application de la loi";

- les études indiquent que les citoyens ont des attentes complexes à l'égard de la police et que les personnes qui font appel à elle croient qu'elle devrait traiter un certain nombre de situations diverses;

- les données font ressortir des différences notables selon la population du quartier (race, revenu, etc.) et l'importance de la collectivité. Les citoyens veulent que la police traite de situations diverses, mais ils ne s'entendent pas nécessairement sur ces situations.

(Cumming et coll., 1965) (Lilley, 1978) (Reiss, 1971) (Scott, 1979)(Shearing, 1977)

Il est étonnant de constater que les études invitant des agents de police à indiquer les situations, les demandes ou les problèmes, particuliers qui devraient être reconnus comme faisant partie du rôle de la police donnent les mêmes résultats :

- une bonne proportion des répondants (63 à 70%) estiment qu'une des principales tâches d'un agent de police devrait être "d'aider les personnes qui ont des problèmes". Cette proportion augmente sensiblement chez les policiers qui comptent le plus d'années de service (de 1 an à 10 ans);

- en général, on s'est rendu compte que les agents de police avaient une conception très large de leur rôle; ils estiment qu'ils doivent réprimer le crime tout en demeurant sensibles aux problèmes des individus et au bien-être de la collectivité. (Kelling, 1974; Wycoff & Kelling, 1978)

En général, les citoyens et les agents de police estiment que les fonctions liées aux actes criminels sont plus importantes que les autres (Wycoff, 1982 : 67). Ils croient tout aussi fermement que la police a également pour rôle de reconnaître et de s'occuper des personnes souffrant de troubles émotifs, de résoudre des querelles de ménage de façon à ne pas mettre en péril l'unité de la famille et de participer à des programmes d'éducation et de relations communautaires (Smith, 1972a, 1972b). Les citoyens et les agents de police s'entendent pour considérer comme moins importantes certaines fonctions non liées au crime comme, par exemple, les querelles entre locataires et propriétaires, les chiens qui aboient, etc. Wycoff (1982 : 73) décrit comme suit les résultats de ses recherches :

> ...les données disponibles ne révèlent aucune différence importante entre ce que la police fait réellement, ce qu'elle croit qu'elle fait (il n'y a pas de renseignements concernant ce que les citoyens croient que la police fait) et ce que les citoyens et la police croient que cette dernière devrait faire. En réalité, le rôle des services de police municipaux est varié. Les agents de police le décrivent ainsi et, comme les citoyens, ils semblent croire que c'est ce rôle qu'ils doivent assumer.

Wycoff remarque que les citoyens et les agents de police attribuent une importance aux tâches liées au crime qui semble disproportionnée par rapport au temps qu'elles demandent aux agents. Il n'y a pas à s'en étonner si on admet, comme le fait Wycoff (1982 : 74), que le crime est "le symbole d'une menace contre la personne et de la dégradation du tissu social". Il s'ensuit que les tâches reliées au crime seront toujours considérées comme les tâches les plus importantes de la police. Évidemment, il ne faut pas en conclure que les autres tâches ne sont pas importantes; de fait, la police et le public reconnaissent que la plupart des demandes de service et de maintien de l'ordre font partie intégrante des responsabilités des forces de l'ordre.

DÉFINITION D'UN RÔLE PROPRE À LA POLICE

Les données empiriques que nous venons d'évoquer laissent supposer que le public considère comme des éléments légitimes du rôle de la police une vaste gamme d'objectifs et de fonctions de maintien de l'ordre. La police, en tant qu'organisme de contrôle social, a un mandat très large sur le plan social de maintien de l'ordre public. Cependant, ce rôle social vaste et complexe permet difficilement de distinguer la police des autres institutions et organismes de contrôle social dont s'est dotée la société. On peut donc se demander quelles sont les caractéristiques spécifiques du travail de police et ce qui le distingue des autres institutions de contrôle social. Par exemple, certains documents de la police prétendent que les modèles de services de police communautaires tentent de transformer le policier en travailleur social, en conseiller, en thérapeute, etc. Cette confusion sur le rôle qu'il convient d'attribuer à la police, compte tenu des domaines d'intervention des organismes traitant de problèmes sociaux, montre bien la nécessité de relever les éléments distinctifs du rôle de la police.

De récentes analyses du rôle de la police (Bittner, 1974; Shearing & Leon, 1977) soulignent que ce rôle se distingue de celui des autres organismes de contrôle social par deux éléments uniques et étroitement liés, la capacité et l'autorité légitime pour recourir à la force et appliquer la loi. Ces deux particularités institutionnelles expliquent la diversité des fonctions de la police et permettent de clarifier quelque peu l'essence du rôle de la police.

Dans une société civile, l'utilisation de la force par un individu, ou le fait d'obliger quelqu'un à faire quelque chose contre sa volonté, est strictement interdit. Le recours à la force ne se justifie qu'en réponse à une certaine forme de menaces graves, réelles ou imaginées. Notre société

considère comme légitimes trois formes de recours à la force (Bittner, 1970 : 36). Premièrement, les citoyens peuvent avoir recours à la force en cas de légitime défense. Deuxièmement, la société désigne des agents qui se voient confier des pouvoirs limités pour user de la force contre certaines personnes. Il peut s'agir en l'occurrence du personnel de garde ou chargé d'appliquer certains règlements comme, par exemple, dans les hôpitaux psychiatriques ou les prisons. Ils peuvent avoir à faire usage de la force contre les personnes dont ils ont la garde. Finalement, la société accorde à la police l'autorisation et le pouvoir de faire usage de la force. Par ailleurs, contrairement aux citoyens qui invoquent la légitime défense et aux gardiens qui ont reçu une autorisation limitée, les policiers appliquent de façon très libérale l'autorisation qu'ils ont d'avoir recours à la force. Cette autorisation fait partie du pouvoir discrétionnaire de tout agent de police en service. Le rôle de la police se distingue donc d'abord et avant tout par le pouvoir relativement illimité de recourir à la force (Brown, 1981; Muir, 1977; Weiner, 1976; Bittner, 1970; Bittner, 1974; Rumbault & Bittner, 1979; Shearing & Leon, 1977; Goldstein, 1977).

De plus, la loi accorde à la police la légitimité et le pouvoir de faire usage de la force pour assurer le maintien de l'ordre social établi. Voilà un autre élément qui distingue également la police de l'ensemble des citoyens et des autres organismes de contrôle social. Par conséquent, l'agent de police n'est pas qu'une personne qui règle des problèmes, c'est une personne qui règle des problèmes et qui doit appliquer la loi. Shearing & Leon (1977) affirment que pour bien comprendre le rôle de la police, il faut reconnaître l'autorité exclusive dont la police est investie par ses pouvoirs liés à l'application de la loi. Par conséquent, le travail de la police se distingue essentiellement par le recours légitime à la force et le pouvoir d'appliquer la loi.

La police joue un rôle particulier dans le règlement de problèmes en vertu du pouvoir qu'elle a d'intervenir dans des situations conflictuelles ou de problèmes et d'imposer des solutions juridiques non négociables (Bittner, 1970:41). C'est cet aspect particulier du rôle de la police qu'ont à l'esprit les personnes qui demandent son aide. La société a accordé ce pouvoir et cette autorité à la police afin qu'elle s'attaque à un grand nombre de problèmes humains, et ce, afin d'assurer une certaine forme de réglementation sociale. C'est pourquoi la police doit s'acquitter de tâches aussi diverses qu'intenter des poursuites contre des criminels, expulser des ivrognes, diriger la circulation, surveiller les foules, prendre soin des très jeunes et des très vieux, administrer les premiers soins, régler les querelles de ménage et ainsi de suite (Brown, 1977; Bittner, 1970; Rumbault & Bittner, 1979).

Comme le public s'est vu limiter son droit d'avoir recours à la force, les services de police sont naturellement devenus le seul organisme vers lequel un citoyen peut se tourner lorsqu'il pense qu'on peut prévenir ou résoudre un quelconque conflit social par l'emploi implicite ou explicite de la force. On ne peut donc expliquer la participation des services de police à ce large éventail d'activités liées à des solutions de problèmes que par leur pouvoir exclusif et légal de faire appel à la loi et à la coercition. Par conséquent, les arguments de ceux qui aimeraient voir exclues du rôle de la police les diverses fonctions de service social et de

maintien de l'ordre qu'on lui demande régulièrement d'assumer, perdent de leur valeur devant le fait que c'est au pouvoir de l'agent de police d'appliquer la loi et d'employer la force qu'on fait appel et non à ses compétences de travailleur social, de psychologue ou de secouriste.

De fait, les forces de l'ordre sont confrontées à des situations que le demandeur perçoit comme relevant de la capacité de la police à régler les crises. Quant aux policiers, ils n'en savent pas assez long jusqu'à l'arrivée sur les lieux pour juger si un incident nécessite l'intervention de la police ou non. C'est la perception du demandeur qui définit l'incident jusqu'à l'arrivée de la police. On peut donc supposer que la police aura toujours une fonction de réaction initiale très vaste tant qu'elle dépendra des appels des citoyens. Comme les forces de l'ordre possèdent de vastes pouvoirs pour intervenir dans des crises et comme les autres organismes d'aide n'ont pas ces pouvoirs, on fera naturellement appel à la police pour régler ces crises et les problèmes de maintien de l'ordre. Ainsi, au lieu de prétendre que ces fonctions sont attribuées aux policiers parce qu'ils sont en service 24 heures sur 24, on peut rétorquer qu'ils sont en fonction 24 heures sur 24 parce qu'ils possèdent un pouvoir unique. Les services de police sont devenus des services d'urgence et de contrôle de crises en opération 24 heures sur 24 (Bittner, 1970) précisément parce qu'ils sont les seuls à avoir le droit d'employer la force dans des situations de crise.

Si on veut redéfinir le rôle de la police ou éliminer de son mandat certaines activités, il faut prendre en compte la relation qui existe entre la nécessité d'une démonstration de force dans toutes les situations de nature criminelle et non criminelle et la responsabilité de la police à cet égard. Les auteurs prétendent que le rôle de la police dans des situations à problèmes ou lors de crises doit être relié à ce pouvoir coercitif exclusif. S'il faut faire appel d'une quelconque façon à la coercition légale, il s'agit par définition du travail de la police. Si l'application de la loi ou la force ne peut résoudre le problème, il sera alors préférable de faire appel à d'autres organismes.

En raison des pouvoirs légaux exclusifs qui leur sont confiés, les forces de l'ordre seront toujours confrontées à des situations qui nécessiteront leur intervention initiale. Elles pourraient par la suite redéfinir ces situations et en conclure que leur compétence ou leurs connaissances n'étaient pas nécessaires, ce qui ferait de la police un organisme de classification et d'orientation. Par conséquent, le réseau de service social d'une collectivité ou son système de justice pénale peuvent considérer les agents de police comme les courtiers ou les gardiens de l'autorité. Il est inévitable que la police devienne l'organisme de choix pour régler la plupart des crises étant donné la nature conflictuelle de nombreux problèmes sociaux et l'autorité et les pouvoirs exclusifs dont elle dispose pour les régler. Il faut bien saisir cette réalité si on veut redéfinir le rôle de la police ou modifier la nature fondamentale de son travail. Par conséquent, ceux qui préconisent une réforme doivent garder à l'esprit que ce que la police fait présentement n'a rien de fortuit. La société a accordé à la police de vastes pouvoirs exclusifs dont elle doit se servir pour maintenir l'ordre social. Toute redéfinition du rôle de la

police qui réduit ses responsabilités devra soit prévoir une réduction des pouvoirs de la police, soit les partager avec les autres organismes sociaux qui devront répondre à de nouveaux besoins.

La discussion qui suit sur d'autres rôles possibles de la police est, de fait, un débat sur le rejet ou l'acceptation du rôle social diversifié d'un service de police moderne. La lutte contre le crime met l'accent sur les aspects du mandat de la police qui sont liés aux activités criminelles tandis que les services communautaires acceptent le rôle actuel que jouent les forces de l'ordre et tentent de l'intégrer à une conception plus vaste du maintien de l'ordre. Il importe de garder à l'esprit la réalité et la spécificité du travail de la police pour évaluer la viabilité et la faisabilité du maintien de l'ordre axé sur la lutte contre le crime ou sur la collectivité.

LE CHOIX : LUTTE CONTRE LE CRIME OU SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Deux conceptions fondamentales dominent le débat actuel sur le rôle de la police. D'une part, on prétend que la mission centrale d'un service de police est de lutter contre le crime et que son travail se résume pour l'essentiel à appliquer le droit pénal. D'autre part, on affirme que le rôle de la police consiste à maintenir la paix, l'ordre et la sécurité de la société et que l'application de la loi n'est qu'un des nombreux services importants que rend la police.

Afin de clarifier les différences qui séparent ces deux conceptions du travail policier, nous présentons une version abstraite des deux modèles pour fins de comparaison. Bien que le travail axé sur la lutte contre le crime et les services communautaires soient souvent considérés comme des pôles opposés ou s'excluant mutuellement, le problème se résume fondamentalement à une question d'accent. Les conditions réelles exigent des services de police qu'ils équilibrent leurs ressources et leurs priorités en fonction de stratégies de lutte contre le crime et de services de police communautaires. Ces derniers peuvent modifier cet équilibre en fixant des objectifs axés davantage sur la collectivité et en élargissant les fonctions du policier. Il faut donc savoir si ces services utilisent mieux les ressources policières existantes pour répondre aux nouveaux besoins du maintien de l'ordre et aux nouvelles attentes du public.

LA LUTTE CONTRE LE CRIME

À une extrémité de la gamme, on retrouve le modèle de travail policier axé sur la lutte contre le crime. Ce modèle est celui auquel, d'après les recherches et les déclarations publiques, la police s'identifie le mieux. Il laisse supposer que l'objectif le plus important de son travail est de lutter contre les activités illégales et de les éliminer. Cette tâche se réalise grâce à une application vigoureuse de la loi qui permet d'asseoir l'autorité des services de police. Ces dernières cherchent d'abord à démasquer et à arrêter les criminels grâce à diverses techniques et méthodes d'enquête.

Dans ce modèle, la lutte contre le crime est considérée comme de la compétence exclusive de la police. Les services de police y sont d'abord considérés comme un organisme du système de justice pénale. La loi accorde

à la police une autorité et un pouvoir uniques qui la rend responsable devant la loi en théorie et devant le système de justice pénale, en pratique. Comme organisme de ce système, la police a pour tâche d'appliquer la loi. Par conséquent, les forces de l'ordre sont d'abord responsables devant la loi et les tribunaux et, en deuxième lieu, devant la collectivité. Comme la loi doit être appliquée avec impartialité et sans considération d'ordre personnel, le modèle axé sur la lutte contre le crime encourage une séparation nette entre les services de police et le "milieu politique". La collectivité peut appuyer, mais non influencer les orientations des services de police, car le mandat de la police demande que celle-ci soit soustraite à toute influence extérieure dans tous les domaines liés à l'application de la loi. Comme c'est ce dernier aspect qui définit la nature du travail policier dans une organisation axée sur la lutte contre le crime, la participation de la collectivité aux prises de décision de la police est réduite. Par conséquent, dans ce modèle, il revient à l'administration de la police, et non à la collectivité, de déterminer les orientations générales et les priorités opérationnelles.

L'organisation et la gestion d'un service de police accorderont donc une place de choix aux fonctions liées aux activités criminelles dans les orientations et les pratiques organisationnelles. Même si les autres activités comme le maintien de l'ordre et les services sociaux sont exécutées, elles auront un statut marginal par rapport aux activités portant sur la lutte contre le crime. Lorsqu'il faudra fixer des priorités et réduire les services de police, on choisira invariablement de réduire les services non liés à la lutte contre le crime parce qu'ils sont considérés comme moins importants que les ressources affectées à la lutte contre le crime. Sur le plan opérationnel, les patrouilles motorisées, les enquêtes criminelles et les unités spécialisées contre le crime, qui ont plus de prestige, seront privilégiées. Par conséquent, les opérations et l'organisation du service de police traduisent une philosophie centrée sur la lutte contre le crime. L'importance accordée à une technologie destinée à améliorer la capacité de lutte contre le crime du service de police favorisera la rapidité d'intervention, l'utilisation d'un armement offensif et l'emploi de systèmes sophistiqués d'information. La formation des policiers cherchera davantage à leur inculquer des connaissances reliées à la lutte contre le crime. Les cours portant sur les techniques d'arrestation et de détection des criminels seront considérés comme plus importants que ceux qui portent sur les relations interpersonnelles et sociales, surtout utiles dans les services non liés à la lutte contre le crime.

En règle générale, l'organisation évaluera son rendement et son efficacité en publiant une masse de mesures quantitatives de la criminalité comme le taux de criminalité, le taux d'affaires classées, le nombre de poursuites intentées en vertu du Code criminel, le nombre d'arrestations et le taux de condamnations, etc. On se souciera peu de mesurer ou d'évaluer les activités non liées à la lutte contre le crime, car ces dernières ne seront pas considérées comme importantes.

Sur le plan invidivuel, l'agent de police se percevra d'abord et avant tout comme le gardien de la loi ou l'ennemi du crime. Pour lui, son véritable travail consiste à combattre le crime et toutes les autres activités sont secondaires ou accessoires. Les rencontres avec les citoyens, qu'elles aient lieu par souci de prévention ou en réaction à une

situation donnée, seront autant d'occasions d'appliquer la loi. Il préférera intervenir de manière officielle qu'officieuse parce qu'il recherche avant tout une application intégrale de la loi. La réduction au minimum des initiatives individuelles grâce à des règles de discipline internes des plus strictes et la faveur accordée au règlement juridique des querelles plutôt qu'un règlement à l'amiable protègent l'agent de police et le service contre tout soupçon de corruption ou de partialité. Cette philosophie tend à favoriser une application légaliste de la loi qui, sur le plan individuel, traduit le souci de l'organisation de remplir son mandat de lutte contre le crime.

En réalité, il y a peu de services de police qui puissent se consacrer uniquement à la lutte contre le crime. Ce modèle permet cependant de faire ressortir combien les priorités opérationnelles et organisationnelles sont orientées vers la lutte contre le crime. Cette insistance sur la lutte contre le crime est fortement influencée par l'expérience de la police urbaine des États-Unis, et on en retrouve des traces dans la philosophie policière contemporaine au Canada. Les prises de position publiques de nombreux membres de la police, de politiciens et de quelques universitaires semblent indiquer que l'on veut que le rôle de la police soit encore plus axé sur la lutte contre le crime, à cause de pressions gouvernementales exercées pour réduire les coûts des services de police. Si on adopte une définition du rôle de la police axé sur la lutte contre le crime, on peut affecter les ressources aux activités qui sont liées à ce rôle et diminuer les ressources affectées à d'autres domaines comme les services sociaux, la prévention du crime, etc.

Étant donné que seules les forces de police peuvent lutter contre le crime et que les citoyens ont de plus en plus peur de devenir des victimes, on peut comprendre pourquoi la police a tendance à adopter cette définition de son rôle premier. Cependant, des voix se sont élevées au cours des dix dernières années pour critiquer cette conception du rôle de la police; elles ont ainsi permis l'élaboration de nouvelles conceptions des services de police communautaires. Comme ces critiques sont essentielles pour comprendre la formule offerte par ces services, nous les examinerons en détail.

CRITIQUES DU MODÈLE DE SERVICES DE POLICE AXÉ SUR LA LUTTE CONTRE LE CRIME

Le modèle axé sur la lutte contre le crime est une interprétation étroite du mandat original de la police

Nombre de ceux qui s'opposent à des services de la police axés sur la lutte contre le crime prétendent que cette insistance récente sur l'application de la loi et la lutte contre le crime dénature la fonction sociale originale des forces de l'ordre. L'analyse historique des services de police aux États-Unis et au Canada révèle que le mandat original de la police embrasse un grand nombre de responsabilités générales dont le but premier est d'assurer le maintien de l'ordre et de la paix publics, et pas simplement la lutte contre le crime. Ces critiques prétendent que la collectivité a confié aux policiers ces fonctions de surveillance et que la tâche de l'agent était plutôt d'être un "gardien de la paix" aux fonctions multiples (Banton, 1964; Stenning, 1982).

La réforme politique des municipalités a amené une définition plus étroite du rôle de la police, car la police a voulu éviter d'être soumise à un contrôle politique partisan. La réforme des services de police, axée sur le contrôle administratif et le professionnalisme des agents, promettait l'efficacité sur le plan bureaucratique et sur celui de la réglementation interne. Le travail de la police s'est de plus en plus identifié au droit pénal qui lui offrait une source d'autorité et de pouvoir indépendants. Comme l'application de la loi est devenue la principale activité de la police et la principale source du pouvoir politique, il s'en est suivi logiquement que la lutte contre le crime est devenue l'objectif principal des services de police.

Ce n'est que récemment qu'on a reformulé le mandat original de la police, qui consistait à assurer un service social et à maintenir l'ordre et qui est maintenant de lutter contre le crime. Ceux qui s'opposent à cette transformation estiment que la police s'est éloignée de ses responsabilités originales centrées sur les besoins et les soucis de contrôle social de la collectivité.

Le modèle de lutte contre le crime néglige le fait que le gros des activités de la police et des demandes de service sont de nature non criminelle

Comme on l'a déjà indiqué, la police passe le plus clair de son temps à répondre à des appels du public pour des services de nature générale. Elle ne peut donc se concentrer exclusivement sur la lutte contre le crime. Cependant, les détracteurs de ce modèle prétendent que malgré cela, la police a tendance à considérer comme secondaires les services non liés aux activités criminelles sur le plan tant organisationnel qu'opérationnel. Ainsi, les organisations policières ont tendance à mesurer leurs activités et leurs objectifs en termes de taux de criminalité, d'arrestations et d'affaires classées. De plus, les agents de police ne sont récompensés qu'en fonction de leurs activités liées à la lutte contre le crime tandis que ce qu'ils font pour le service social et l'ordre public, pourtant plus difficile, reçoit peu d'attention. Ces activités, qui demandent du jugement et des qualités de communication, sont sous-évaluées par les organisations policières qui se soucient uniquement de la lutte contre le crime. Par conséquent, la formation d'un agent de police est presque exclusivement orientée vers l'acquisition de connaissances liées à la lutte contre le crime et néglige celles qui pourraient lui être utiles pour le maintien de l'ordre et le service social, qui constituent le gros du travail réel d'un policier.

L'insistance sur la lutte contre le crime pousse les services de police à négliger leurs autres fonctions importantes

Un certain nombre d'adversaires du modèle de lutte contre le crime prétendent qu'en se préoccupant exclusivement des crimes graves, la police ne remplit pas pleinement son mandat à l'égard du maintien de l'ordre. Par conséquent, on estime que la sécurité et l'ordre publics ont baissé dans quelques municipalités. Wilson et Kelling (1982) laissent entendre que le renforcement récent du mandat de la lutte contre le crime a favorisé une réaffectation de ressources policières déjà rares qui a fait que les policiers ont déserté les rues pour s'occuper des crimes graves. Les

collectivités qui sont mal organisées doivent donc faire face à de plus en plus de désordre public et de petits larcins dans les rues. L'abandon de la rue au profit de la mobilité ou de l'efficacité technique de la voiture de patrouille a physiquement et symboliquement éloigné la police de la collectivité et de ses besoins d'ordre public. Dans de nombreuses municipalités, la rue est devenue un lieu public menaçant et stressant où la sécurité et l'ordre publics ne sont pas assurés et où le taux de criminalité est élevé. Nombreux sont ceux qui pensent que le droit de la collectivité à des rues sûres est plus important que la lutte contre le crime. Les études menées aux États-Unis et au Canada révèlent pour la plupart que le public demande une présence plus grande de la police sous la forme de patrouilles à pied (Kelling, 1981). Tout en n'ayant pas plus d'influence sur le crime que la patrouille mobile, la patrouille à pied réduit sensiblement la peur du crime, procure un sentiment de sécurité au public et produit un effet positif sur les relations entre la police et la collectivité. De fait, on prétend que la sécurité publique et la liberté de circuler sans crainte dans les rues devraient être un objectif fondamental du travail de la police et devraient prévaloir sur la lutte contre le crime.

Le mandat de la lutte contre le crime ne convient peut-être pas au contexte canadien

Le modèle de lutte contre le crime qui en est venu à dominer la pensée policière contemporaine est d'abord un produit de l'expérience policière urbaine des États-Unis. Mis au point pour répondre au grand nombre de crimes violents qui se produisent dans le centre des villes, cette façon d'envisager le travail de la police convient peut-être davantage aux zones à haut taux de criminalité grave. Une comparaison des statistiques canadiennes et américaines sur le crime indique qu'aux États-Unis, le taux de criminalité pour la plupart des infractions graves est sensiblement plus élevé qu'au Canada. Des études récentes sur la victimisation et sur la police menées au Canada (G.R.C., 1983) indiquent que dans la plupart des collectivités, l'essentiel de l'activité criminelle est beaucoup moins grave et n'a pas suscité cette peur du crime caractéristique de la situation américaine. La plupart des services de police du Canada sont situés dans de petites municipalités ou des régions rurales où le taux de criminalité est en général faible. Privilégier la lutte contre le crime dans ces localités peut être tout à fait incompatible avec les besoins et les priorités de services de police communautaires.

Finalement, on peut prétendre que le modèle de lutte contre le crime est un produit spécifique de l'histoire et de la culture américaines qui acceptent depuis longtemps que la police applique la loi de manière agressive. Les conditions historiques, sociales et culturelles du Canada n'ont jamais encouragé un tel rôle; elles ont plutôt favorisé l'établissement de relations plus civilisées et discrètes entre la police et le public. Les études sur le rôle de la G.R.C. au début de l'expansion du Canada ne peuvent s'empêcher de souligner les différences entre la colonisation pacifique et ordonnée de l'Ouest canadien et la violence et l'anarchie qui prévalaient à la même époque aux États-Unis. On peut supposer que l'adoption d'un rôle agressif de lutte contre le crime de la

part des services de police municipaux pourrait produire la même hostilité et le même manque de confiance du public à l'égard des policiers qu'on trouve si souvent aux États-Unis.

SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES : PRINCIPES CLÉS

Au cours des dix dernières années, on a vu se multiplier des documents, des recherches et des programmes favorisant la participation de de la collectivité au maintien de l'ordre. Cette documentation disparate a fini par créer une philosophie différente des services de police. Les services de police communautaires sont un terme passe-partout qui décrit toute façon d'envisager le maintien de l'ordre encourageant la participation de la population.

Jusqu'à présent, on n'a pu mettre au point une définition claire des services police communautaires qui permettrait de les différencier d'un service de police conventionnel. Dans les pages qui suivent, on passera en revue les études publiées pour en tirer plusieurs principes de la philosophie des services de police communautaires. Ces principes philosophiques clés établissent les bases de recherche des services de police communautaires et servent de point de départ à un examen des questions liées à la mise en oeuvre stratégique et à la gestion.

LA COLLECTIVITÉ JOUE UN RÔLE IMPORTANT DANS LES DÉCISIONS DE LA POLICE

Comme le laisse entendre l'expression, les services de police communautaires se distinguent en ce qu'ils reconnaissent et acceptent que la collectivité influence la conception, la gestion et la prestation des services de police. Le citoyen n'est pas considéré comme le simple bénéficiaire passif de ces services. Il participe également au mécanisme de prise de décision sur les priorités, l'affectation et la mise en oeuvre des services de police. Les besoins et les préoccupations de la collectivité en matière de maintien de l'ordre déterminent ultimement le mandat de la police. Le modèle de lutte contre le crime, qui favorise l'indépendance de la police, est remplacé par un mécanisme faisant davantage appel à la collaboration et à la participation. Ce mécanisme prévoit que les décisions d'ordre général sont prises après négociation avec la collectivité.

Ce modèle présente le service de police comme un organisme ou un service de l'administration communautaire. Comme institution, il est financé par les citoyens et les contribuables pour répondre aux besoins de la collectivité en matière de maintien de l'ordre. Goldstein (1977 : 33) insiste sur ce point et en dégage les conséquentces :

> Considérer la police d'abord et avant tout comme un organisme de l'administration municipale, aussi élémentaire que cela puisse paraître, est extrêmement utile. Cette conception permet de réfuter l'argument voulant que le fonctionnement de la police ne soit analysé que dans le cadre du système de justice pénale. Elle bat en brèche ce principe qui veut que la police soit une institution légale avec des fonctions strictement définies par la loi, et elle le remplace

> par un concept plus souple qui définit la police comme une section administrative de l'administration locale. Enfin, elle contribue à remettre en cause l'idée très répandue que la police a pour seule fonction de s'occuper des criminels, que toutes les autres tâches sont secondaires ou insignifiantes. De manière plus positive, cette conception permet de rappeler que chaque collectivité peut décider par elle-même ce que son service de police doit faire.

Ainsi, les services de police communautaires font une large place aux liens qui existent entre la police et les citoyens.

Tout en tirant officiellement son autorité de la loi et en étant responsable de son application, la police s'est vu en fait confier cette autorité par la société. C'est pourquoi elle est non seulement responsable devant la loi, mais encore devant la collectivité. Lorsqu'on souligne les relations entre la société, la loi et la police, on veut indiquer que les responsabilités de la police envers la loi n'excluent pas ses responsabilités envers la collectivité.

Cette conception ne fait pas que reconnaître la nécessité de l'appui de la collectivité, elle laisse supposer que la collectivité a un rôle légitime et important à jouer dans le choix des politiques administratives lorsqu'il est question de priorités générales, d'affectation de ressources et de types de services à offrir. Par exemple, dans un tel modèle, le cadre de la police qui doit concentrer des ressources limitées sur la circulation, la moralité, le maintien de l'ordre dans les rues, le vandalisme, etc., s'efforcera d'obtenir l'opinion des citoyens et orientera ses décisions de façon à répondre aux besoins de la collectivité. Les tenants de cette philosophie estiment que cette façon d'envisager les services de police est fondée sur une conception démocratique de la police. En effet, les forces de l'ordre sont considérées comme un organisme de l'administration municipale à laquelle elles doivent rendre compte de leurs politiques et de leurs activités.

LES OBJECTIFS DES SERVICES DE POLICE SONT GÉNÉRAUX ET DÉFINIS PAR LA COLLECTIVITÉ

Les services de police communautaires fonctionnent en vertu d'un mandat large et socialement défini. Les besoins d'une collectivité en matière de paix, d'ordre et de sécurité deviennent les buts ou les fins de ces services de police communautaires. La lutte contre le crime est considérée comme un objectif important du maintien de l'ordre, mais pas nécessairement plus important que les autres objectifs de contrôle social. Les besoins et les choix de la collectivité aident à établir l'importance relative des divers objectifs du travail policier.

Goldstein (1977), qui est peut-être le défenseur et le praticien le plus influent des services de police communautaires, estime que les objectifs généraux de tels services sont de résoudre les problèmes de la collectivité, et il considère les forces de l'ordre comme un organisme de

solution de problèmes. Dans une liste de fonctions de police préparée pour le compte de l'Association du Barreau américain, Goldstein a précisé ces objectifs :

> Prévenir et contrôler des comportements généralement reconnus comme une menace à la vie et à la propriété (crime grave);
>
> Aider les citoyens qui sont menacés physiquement, notamment les victimes d'une attaque criminelle;
>
> Protéger les garanties constitutionnelles telles que le droit d'expression et d'assemblée (nouvelle Charte des droits);
>
> Faciliter le déplacement des personnes motorisées;
>
> Aider ceux qui ne peuvent prendre soin d'eux-mêmes, les personnes ivres, les drogués, les handicapés physiques et mentaux, les vieux et les jeunes;
>
> Régler les conflits entre personnes, groupes de personnes ou entre les personnes et leur gouvernement;
>
> Relever les problèmes qui pourraient devenir plus graves pour le citoyen, les services de police ou le gouvernement;
>
> Créer et maintenir un sentiment de sécurité au sein de la collectivité.
> (Goldstein, 1977 : 35)

Le Groupe d'étude sur les services de police en Ontario (1974 : 19) a recommandé l'adoption d'une méthode équilibrée pour réaliser les objectifs communautaires :

> Nous recommandons que les services de police équilibrent leurs fonctions d'intervention, de prévention, d'éducation du public, de résolution des crimes et d'application de la loi de façon à répondre aux besoins de chaque collectivité en termes d'objectifs de lutte contre le crime, de protection de la vie et de la propriété et de maintien de la paix et de l'ordre.

Les services de police communautaires reconnaissent donc que le but du maintien de l'ordre dépasse l'application de la loi et la lutte contre le crime; les services de police ont également le mandat de maintenir l'ordre social, la sécurité, la paix et un bon gouvernement. Tout ce qui peut menacer ces objectifs, qu'il s'agisse d'un problème de nature criminelle ou autre, relève de la police. Les fonctions de maintien de l'ordre et de service social de la police se trouvent légitimées par la reconnaissance des objectifs sociaux du travail policier et ne peuvent être considérées comme des responsabilités marginales.

LES DIVERSES FONCTIONS QU'ASSUME LA POLICE SONT DES ELÉMENTS LÉGITIMES DE SON RÔLE

La police exécute diverses fonctions qui ne peuvent être assimilées à l'application de la loi. Les études portant sur les appels, les attentes du public et les caractéristiques d'activité de la police laissent supposer qu'on s'attend à ce qu'un agent exécute chaque jour des tâches et des services des plus divers, ce qu'il fait. Les recherches qui décrivent ce qu'il fait réellement chaque jour indiquent que son travail nécessite un grand nombre d'activités autres que l'application de la loi, que ces activités absorbent la plus grande partie de son temps et qu'une grande partie de ce temps est non structurée (Wycoff, 1982). En se fondant sur ces résultats, on se rend compte que le travail est très diversifié, complexe, mais que la capacité de réaction en est l'élément essentiel.

Il n'y a rien de surprenant à ce qu'un policier s'acquitte de nombreuses fonctions autres que l'application de la loi lorsqu'on examine les données relatives aux attentes du public et à sa perception du rôle de la police. Ce que le public attend et veut d'un policier est ce que l'agent de police fait réellement. Bien que le public estime que les fonctions liées à la lutte contre le crime sont très importantes, il croit également que les autres fonctions font partie intégrante du travail de la police. Curieusement, cette opinion s'est vue confirmée par des études du rôle de la police tel qu'elle le conçoit elle-même. Wycoff (1983 : 45) résume comme suit ces remarques sur les attentes et les réalités du rôle de la police :

> En réalité, le rôle de la police municipale est diversifié. Les agents le décrivent ainsi et, comme les citoyens, ils croient que c'est bien ainsi.

La diversité des activités comprises dans le rôle de la police sont donc le produit des définitions que le public donne du travail policier. Les partisans des services de police communautaires prétendent que les services de police doivent considérer cette diversité comme l'élément fondamental du rôle de la police au sein de la société, et pas simplement comme une fonction accessoire à la lutte contre le crime. En bref, l'adoption d'une définition sociale très large du rôle de la police ne fait qu'adapter cette définition aux réalités du travail policier et aux attentes de la collectivité. Comme les objectifs des services de police communautaires sont généraux, il devient inévitable qu'ils offrent une définition souple de la fonction de maintien de l'ordre.

Parce que le rôle de la police est complexe, on a souvent tenté de classer les activités de la police. Le Groupe d'étude de l'Ontario sur le travail policier (1974) partage les activités de la police en six grandes fonctions : réaction, orientation, prévention, éducation du public, résolution des affaires et application de la loi. Peu de services de police nieront que ces catégories décrivent la gamme de leurs activités; cependant, ils arriveront difficilement à s'entendre sur l'importance qu'on doit accorder à chacune d'elles. C'est justement cette question qui distingue les services de police communautaires des autres. Le rôle traditionnel axé sur l'application de la loi et la lutte contre le crime valorise les fonctions d'enquête et d'application de la loi au détriment

des autres. Le modèle communautaire, parce qu'il accepte un rôle plus large et plus souple pour la police, considère que tous les facteurs sont des domaines légitimes d'intervention pour la police. L'importance accordée à chacune des fonctions doit être en fin de compte déterminée par les besoins qu'aura définis la collectivité. Par conséquent, un des grands défis des gestionnaires est d'équilibrer les diverses fonctions du service de police conformément aux besoins de la collectivité.

Les services de police communautaires ne mettent pas nécessairement l'accent sur une fonction particulière, ils cherchent davantage à faire correspondre les priorités avec les besoins de la collectivité. Ainsi, les fonctions de lutte contre le crime et d'application de la loi pourraient être considérées comme prioritaires par certaines collectivités tandis que d'autres pourraient insister davantage sur l'orientation, l'éducation et la prévention. Ce sont les besoins, les capacités, les compétences et les intérêts des citoyens qui doivent déterminer l'importance relative des fonctions de la police.

LES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES SONT FONDÉS SUR UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LA POLICE ET LA COLLECTIVITÉ

Les modèles de services de police communautaires considèrent les services de police comme un élément intégrant d'un système complexe de contrôle social. Le maintien de l'ordre social et de la stabilité au sein d'une collectivité est d'abord le fruit des efforts combinés de divers systèmes de contrôle social officiels et officieux. La famille, l'église, le système d'éducation, les services sociaux, les groupes communautaires, etc., en collaboration avec les services de police, forment les institutions et les mécanismes de base qui permettent d'essurer l'ordre et le contrôle social au sein d'une collectivité. Comme elles ont le pouvoir de faire appel à la loi et à la force en toute légitimité, les services de police ont un rôle particulier à jouer dans ce système. De fait, on leur demande d'user de leur pouvoir pour traiter de problèmes que les autres organismes de contrôle social ne peuvent ou ne veulent traiter.

Devant l'apparition de problèmes sociaux de plus en plus complexes et l'affaiblissement des contrôles traditionnels, la police s'est vu demander d'assumer une plus grande responsabilité en matière de contrôle social. Elle a donc pu accroître ses ressources et ses effectifs, mais pas nécessairement l'ordre et le contrôle social au sein de la collectivité. Les recherches (Baumgartner, 1981) montrent que plus la police accepte de responsabilités sur le plan de la lutte contre le crime, moins les collectivités et les citoyens semblent vouloir s'intéresser au maintien de l'ordre dans leur milieu.

Les services de police communautaires efficaces supposent que les services de police partagent la responsabilité de certains aspects du maintien de la loi avec les collectivités et adoptent une stratégie qui favorise la participation active de celles-ci à leur protection. Un organisme policier communautaire doit appuyer, éduquer, coordonner et animer les capacités latentes d'autoprotection de la collectivité. Wilson et Kelling (1982 : 34) s'étendent sur ce rôle :

> Pour maintenir l'ordre, la police doit renforcer les mécanismes de contrôle officieux de la collectivité. Elle ne peut, sans engager des ressources extraordinaires, remplacer ce contrôle. D'autre part, pour renforcer ces forces naturelles, la police doit les aider.

En soulignant le rôle que doit jouer la police en relation avec les autres sources de contrôle social de la collectivité, on redéfinit les priorités du maintien de l'ordre et on réaffecte les ressources à des fonctions d'orientation, d'éducation, de prévention et de planification. Par conséquent, les problèmes d'ordre et de criminalité qu'on considérait précédemment du ressort exclusif de la police, sont maintenant envisagés comme des problèmes communautaires dont la solution demande la participation spéciale, mais non exclusive de la police.

Une perspective communautaire des problèmes criminels suppose également une façon différente d'évaluer les réactions traditionnelles de la police aux problèmes d'ordre et de crime. Engstad et Evans (1980 : 143) prétendent qu'une réaction appropriée de la police à un problème de maintien de l'ordre communautaire doit d'abord poser le problème de l'attribution des responsabilités :

> Cependant, si on commence par poser cette question : Comment la collectivité peut-elle s'organiser pour lutter contre le crime?, on rend donc l'attribution des responsabilités de la lutte contre le crime problématique; il est alors possible de s'éloigner de la vision traditionnelle voulant que la police soit responsable de la lutte contre le crime.

Une réaction efficace de la police aux problèmes communautaires s'appuie donc sur une analyse préalable des possibilités de la collectivité et d'une utilisation plus grande de ses ressources dans le cadre d'une stratégie globale de réaction mettant en cause la collectivité et la police. Le service de police coopératif signifie que les services de police et la collectivité mettent en commun leurs ressources pour solutionner des problèmes de maintien de l'ordre communautaire définis d'un commun accord. Grâce à ses pouvoirs et à ses compétences particulières, la police jouera bien évidemment un rôle de premier plan dans cette stratégie mais, contrairement au modèle traditionnel, elle agira de concert avec la collectivité. Même si certains problèmes policiers dépassent la compétence et la capacité de la collectivité, il faut se rappeler que la plupart du temps, la police traite de problèmes que la collectivité peut, à divers degrés, prévenir ou contrer.

La police pourrait mobiliser les ressources de la collectivité pour répondre aux besoins de maintien de l'ordre au lieu de simplement ignorer ces besoins ou de demander plus de ressources à une collectivité qui apparemment ne peut ou ne veut payer davantage. À titre de catalyseur d'un maintien de l'ordre assuré par la collectivité, la police n'améliore pas seulement son efficacité, mais elle aide aussi véritablement à créer et à

nourrir une conception de la responsabilité communautaire qui est la seule véritable garantie du maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité dans une société.

LES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES FAVORISENT LA PARTICIPATION PRÉVENTIVE DE LA COLLECTIVITÉ

> Les services de police sont d'abord organisés pour réagir à des appels venant d'un milieu déterminé plutôt que pour en susciter grâce à leur stratégie de mobilisation. Cette attitude réactive apparaît clairement chez les praticiens qui se préoccupent davantage des demandes quotidiennes et qui se concentrent sur leurs responsabilités au jour le jour. Les administrateurs de la police sont des gestionnaires de situations de crise et, invariablement, ils accordent la priorité aux crises mineures du moment plutôt qu'à celles qu'ils pourraient prévoir. (Reiss, 1982 : 136)

Les détracteurs du rôle traditionnel de lutte contre le crime estiment que le "syndrome de réaction" des gestionnaires modernes de la police a imposé une mentalité de "sapeur pompier" aux opérations de police. Répondre immédiatement à tous les appels de service fait jouer un rôle passif à la police dont la réaction est dictée par les demandes du moment. Cette mentalité de réaction automatique impose une définition "après le fait" du travail policier. Cette façon de procéder empêche la police d'adopter une approche rationnelle, planifiée et préventive des problèmes communautaires (Reiss, 1982; Goldstein, 1979, 1981; Neave et coll., 1980).

Même s'il faut reconnaître qu'une grande part du travail de la police consiste à gérer des crises et à réagir immédiatement, elle a tendance à ignorer la planification et à attendre simplement qu'apparaisse le prochain problème pour y répondre au besoin. Il est dommage qu'il en soit ainsi, car la police possède des renseignements privilégiés et des compétences qui sont sous-utilisés lorsqu'on adopte une philosophie de gestion axée sur une réaction rapide. Souvent négligés par les experts et rarement consultés par les organismes communautaires, les services de police se contentent généralement de faire ce qu'on leur demande, sans plus. Il est rare de voir des administrateurs de police identifier publiquement des problèmes sociaux bien qu'ils dirigent le seul organisme qui puisse voir venir les problèmes. Par exemple, les policiers connaissaient les problèmes des femmes et des enfants battus et de l'ivresse au volant longtemps avant qu'ils ne soient portés à l'attention du public par d'autres groupes ou organismes. En raison de son hésitation traditionnelle à mettre en lumière les problèmes communautaires, la police, tout en étant peut-être au courant d'un problème sérieux, donne l'impression d'être insensible et passive plutôt que d'être une source valable de compétences et de renseignements sur le plan communautaire.

Les services de police communautaires entendent mettre fin à cette attitude et aller au devant des problèmes communautaires. Ce rôle de prévention va plus loin que les stratégies traditionnelles adoptées par la police pour s'attaquer directement à la criminalité; ils touchent à des

domaines d'activité qui ont des conséquences indirectes sur les problèmes communautaires. Le policier se voit donc confier plus de fonctions de prévention, d'orientation et d'éducation et le service de police doit planifier des stratégies qui permettent de devancer les problèmes.

Pour ce faire, il faudra peut-être procéder à diverses formes d'analyse des problèmes ou de la criminalité (Engstad et Evans, 1980; Goldstein, 1981), qui recherchent davantage les causes profondes des problèmes de crime ou de maintien de l'ordre et qui font appel à toutes les possibilités d'intervention qui s'offrent à la police. Par exemple, on peut traiter le problème de la violence familiale de plusieurs façons autres que de répondre simplement à des appels. La police peut jouer divers rôles qui ont des conséquences immédiates et à long terme sur le problème. Une politique de mise en accusation systématique peut avoir un effet dissuasif immédiat, mais il est également possible de favoriser un mécanisme d'éducation publique inspiré des renseignements privilégiés que détient la police ou on peut coordonner et encourager l'établissement d'autres systèmes de soutien familial. Ainsi, les services de police peuvent offrir des stratégies qui exigent plus d'eux que leur rôle traditionnel de réaction aux événements.

Cette conception de leur rôle demande aux services de police de jouer un rôle capital dans la solution des problèmes communautaires en utilisant leur autorité pour exercer une influence sur la vie sociale de la collectivité dont ils doivent assurer l'ordre. La nature et l'ampleur de cette participation doivent se fonder sur une analyse détaillée des besoins de maintien de l'ordre et sur une compréhension des attentes de la collectivité.

QUESTIONS NON RÉGLÉES LIÉES AUX SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Notre examen des services de police communautaires s'est fondé sur un certain nombre d'hypothèses concernant la nature de la collectivité, les relations entre la police et cette dernière et la nature fondamentale du travail policier. Ces hypothèses soulèvent des problèmes complexes et persistants qui ne sont pas particuliers à l'idéal communautaire et qui méritent d'être approfondis. Toutes ces questions ont déjà été abondamment examinées et discutées. Cependant, les services de police communautaires, parce qu'ils mettent l'accent sur la collectivité, accentuent l'importance de ces problèmes. Leur clarification devient donc indispensable à une mise en place éventuelle de tels services.

LES RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LA COLLECTIVITÉ

Comme on l'a indiqué précédemment, l'évolution des relations entre la police et la collectivité a toujours été marquée par une grande confusion, par beaucoup d'incompréhension et de controverses. Les études publiées sur les services de police communautaires ont pour la plupart choisi de ne pas se pencher sur ces questions. Une conception du maintien de l'ordre qui favorise une plus grande participation de la police aux affaires communautaires et une plus grande participation de la collectivité aux affaires policières doit en venir à traiter de ces problèmes.

Dès lors, il semble évident que les services de police communautaires nécessitent la participation de la police à ce qui a été traditionnellement considéré comme relevant du domaine politique. Il faut établir une distinction entre la politique, qui est la participation légitime aux mécanismes de prise de décision d'une société et la "politique partisane" qui a des connotations de corruption, de patronage, de trafic d'influence et de privilèges particuliers. La mise en place de services de police communautaires demande la participation de la collectivité aux prises de décision en matière de politique générale tandis que cette dernière est appelée à jouer un rôle politique de prévention avant que la collectivité ne prenne ses décisions. Cette conception soulève un certain nombre de questions : qui sont les membres de la collectivité qui doivent participer à cette orientation des activités de la police? Comment ce mécanisme doit-il fonctionner? Quelles sont les questions et les décisions qui demandent la participation de la collectivité? Les réponses à ces questions demeurent pour l'instant imprécises; cependant, on peut formuler quelques observations générales qui sont conformes à la philosophie communautaire.

Un gestionnaire de la police doit d'abord se demander qui représente la collectivité ou à qui il doit rendre compte. La plupart des études sur les services de police communautaires indiquent simplement que les services de police sont responsables devant la collectivité. La loi et la réalité politique font que la collectivité est représentée, pour toutes sortes de raisons pratiques, par les membres élus des conseils municipaux ou des conseils de police. C'est à ces organismes que les services de police doivent rendre compte et c'est par ces organismes que la collectivité doit communiquer ses priorités et ses préoccupations en matière de politique.[4] Malheureusement, les preuves accumulées à ce jour révèlent que ces relations n'ont pas toujours été aussi efficaces qu'elles auraient dû l'être (Kelling, 1982; Hann et coll. 1983). Ces recherches démontrent que l'absence d'entente sur les limites de ces relations, les définitions contradictoires du rôle du conseil de police, le manque d'expérience et d'intérêt de la part de ces conseils de police à l'égard des problèmes de maintien de l'ordre ainsi que le peu de connaissances du public des fonctions d'un conseil de police, ont gêné l'efficacité de l'interaction entre l'administration municipale et les services de police. On se rend compte que jusqu'à présent il n'y a pas de consensus entre la police et les administrations municipales à l'égard de leurs obligations et de leurs rôles respectifs.

---

4 Il ne faut pas confondre la responsabilité et l'obéissance de la police à l'égard de la collectivité. La police est responsable de ses actes devant la collectivité sans avoir à obéir en tout point à celle-ci. De fait, il est parfois essentiel que la police agisse indépendamment des intérêts de la collectivité locale comme lorsqu'il faut respecter les lois provinciales ou fédérales qui en toute logique ont préséance sur les intérêts locaux (Goldstein, 1977 :143). De même, l'obéissance, lorsque n'entre pas en jeu la responsabilité, est essentielle et nécessaire à l'établissement d'un service de police communautaire. Wilson et Kelling (1982) prétendent avec raison qu'un maintien de l'ordre centré sur la collectivité qui respecte les besoins et les attentes de la population met en pratique le concept d'un service de police communautaire.

Si on veut établir des services de police communautaires, il faudra clarifier ces relations ainsi que les droits et les pouvoirs respectifs des deux parties. Quant aux conseils de police, ils devront mieux connaître les réalités du maintien de l'ordre et consentir plus d'efforts pour représenter tous les intérêts de la collectivité. Dans un modèle de services de police communautaires, les services de police ne doivent pas seulement accepter l'apport de la collectivité, mais ils doivent favoriser une participation éclairée. Bien que cela puisse sembler présomptueux, il faut peut-être que la police prenne l'initiative et participe à l'information du public sur les problèmes de maintien de l'ordre. On trouve un exemple d'une initiative semblable de la part de la G.R.C. dans les collectivités de Le Pas/Selkirk (G.R.C., 1983). La police a communiqué au public et à l'administration locale les résultats d'une enquête qu'elle avait menée sur les attitudes, les problèmes et les préoccupations de la collectivité, en les accompagnant de ses propres renseignements sur ces questions. À partir de cette initiative s'est créée une stratégie de collaboration pour mettre en place un système de police communautaire qui a stimulé une interaction entre la police et la collectivité qui n'existait pas auparavant. Des services de police communautaires auraient intérêt à transformer les relations définies par la loi entre la police et les représentants élus de la collectivité en de fructueux échanges de préoccupations mutuelles.

Cependant, l'établissement de relations directes et ouvertes avec les représentants élus de la collectivité accentue le problème du choix des sujets négociables. Bien que cette question ait déjà fait l'objet de bien des débats, il semble se former un consensus dans les publications juridiques et policières favorables à ce que les administrations locales participent aux décisions d'orientation générale, mais non aux activités opérationnelles quotidiennes.

> Il faut que ce soit un cadre qui donne à l'autorité civile tous les contrôles possibles qui permettent de s'assurer que les pratiques policières sont conformes aux objectifs sociaux et politiques de l'administration et que le principe soit enchâssé dans les règles de droit. L'agent de police doit pouvoir faire appel à son jugement dans des situations où il n'est ni possible ni souhaitable qu'il y ait contrôle. (Hogarth, 1982 : 120)

Malheureusement, la distinction entre les questions opérationnelles et celles de politiques est plus facile à établir en théorie qu'en pratique. Une recherche récente indique que cette question crée beaucoup de confusion et de controverses, tant au sein de la police que chez les élus (Hann et coll., 1983). Les résultats empiriques de cette recherche nous apprennent ce que de nombreux gestionnaires de la police connaissent déjà, soit que les politiques influent sur les problèmes opérationnels et vice-versa. Il semble que les questions opérationnelles et les politiques sont si étroitement liées que le problème reste entier si on fait appel à cette distinction pour définir les limites de l'intervention publique. En règle générale, cette distinction peut quand même demeurer un guide utile. Par exemple, si la collectivité peut en toute légitimité demander que soit réprimée l'ivresse au volant, elle n'a pas à intervenir dans le choix de la

méthode exacte d'application dans un cas particulier. La complexité des liens qui existent entre les questions opérationnelles et les politiques peut être réglée à la satisfaction de la police et de la collectivité s'il existe un mécanisme de discussion bien établi permettant aux deux parties de faire valoir leurs intérêts. Lorsque la police et la collectivité élaborent des politiques et des priorités, indépendamment l'une de l'autre, les différences s'accentuent et la lutte s'engage entre des intérêts concurrents et incompatibles. Par conséquent, les auteurs rappellent qu'il est important d'établir des liens étroits entre la police et l'administration municipale afin que ces problèmes puissent être réglés à la satisfaction de tous.

LA QUESTION DE LA COLLECTIVITÉ

Les discussions portant sur les services de police communautaires se fondent sur une conception indéfinie et quelque peu utopique de la collectivité. Le mot "collectivité", lorsqu'on le retrouve dans la plupart des documents de la police, évoque une image d'harmonie et d'uniformité sociales qui n'existent peut-être que dans l'esprit des auteurs. Les gestionnaires de la police savent bien que la "collectivité" n'est qu'un idéal abstrait qui décrit rarement le milieu de travail dans lequel ils évoluent. Bref, il y a de nombreuses sortes de collectivités, et au sein de celles-ci, il y a de nombreux intérêts différents et souvent concurrents. Des services de police communautaires efficaces doivent être fondés sur une connaissance réaliste de la nature de la collectivité dans laquelle ils fonctionnent. Il faut donc abandonner la collectivité "idéale" et prendre en compte la diversité et la complexité de la collectivité réelle.

L'idéal de la collectivité se définit notamment par un certain nombre de catégories descriptives telles qu'une histoire, des convictions et des valeurs communes, une harmonie d'intérêts, une interaction sociale étroite, un sentiment d'identification et d'appartenance, etc. De manière plus générale, on peut définir la collectivité comme "un regroupement de personnes en interaction sociale dans une aire géographique limitée, qui ont un ou plusieurs liens communs" (Hillery, 1955). On retrouve peu de collectivités modernes qui répondent à tous ces critères, mais il faut comprendre les variantes par rapport à la collectivité idéale pour assurer un maintien de l'ordre efficace. Par exemple, les stratégies de patrouille et les programmes qui sont fondés sur une conception générale de la collectivité se révèlent plus efficaces dans certaines collectivités que dans d'autres. Au Canada, la variante communautaire est la norme et les stratégies et les services de police doivent s'adapter à ces différences fondamentales de la structure communautaire.

La "collectivité" existe à des degrés divers et sous diverses formes dans tous les milieux. La tâche de la police consiste à en découvrir les ressources, à s'adapter aux divers types de collectivité et à les utiliser efficacement pour assurer le maintien de l'ordre. Il faut donc façonner les stratégies de maintien de l'ordre et dispenser les services en fonction de chaque type de collectivité.

L'INTÉRÊT PUBLIC ET LE MAINTIEN DE L'ORDRE

Le concept "d'intérêt public" possède le même caractère fuyant que celui de la collectivité. En effet, lorsqu'on fait allusion à l'intérêt public, on suppose qu'il existe un public ou une collectivité qui partage les mêmes intérêts ou objectifs. En règle générale, on représente le public ou la collectivité comme un groupe uniforme ou aux intérêts harmonieux, et qui partage les mêmes buts altruistes. McEvoy (1976) estime pour sa part que l'agent de police doit être prêt à servir de nombreux publics ou collectivités :

> Le problème ... c'est que le public, ça n'existe pas. La police doit servir de nombreux "publics" : une mosaïque de cultures et de sous-cultures diverses... "La collectivité", ça n'existe pas. Nos municipalités sont formées de nombreuses collectivités...
>
> (McEvoy, 1976)

Une vision pluraliste de la collectivité doit admettre qu'il existe de nombreux intérêts qui se disputent parfois les services de police. Certains groupes d'intérêt ont des forces politiques bien organisées tandis que d'autres sont sous-représentés ou tout simplement absents. Le rôle de la police à cet égard fait partie du jeu politique complexe des services de police communautaires. La nature souvent conflictuelle de "l'intérêt public" ou "des objectifs communautaires" demande une analyse plus poussée si on veut élaborer un modèle de services de police communautaires. Du fait de la pluralité des intérêts communautaires, il est encore plus important que la police soit sensibilisée aux intérêts de tous les groupes qu'elle sert dans la collectivité et qu'elle mette en place des programmes et des politiques souples qui assurent le respect des différences communautaires.

SOMMAIRE

Les services de police communautaires demandent donc à la police d'amener des changements qui touchent l'ordre et les problèmes de maintien de l'ordre et de criminalité d'une collectivité. La police doit donc redoubler d'efforts pour participer aux prises de décision qui touchent la collectivité. Son rôle dans le mécanisme de planification d'une collectivité commence à être accepté. Les compétences de la G.R.C. dans le domaine de la prévention du crime grâce à la conception environnementale ont joué un rôle important dans la planification et l'expansion de la nouvelle collectivité de Tumbler Ridge (Colombie-Britannique). Ce genre de programme montre que la police doit être consultée à propos de questions qui influeront sur la paix et la sécurité de la collectivité. Dans les services de police communautaires, c'est à la police d'informer la collectivité que non seulement elle a des compétences à offrir, mais encore qu'elle s'est engagée à les partager avec elle.

BIBLIOGRAPHIE : CONCEPTION COMMUNAUTAIRE DES SERVICES DE POLICE : PRÉVENTION DU CRIME ET DIVERSES FORMULES COMMUNAUTAIRES

Alex, N. New York Cops Talk Back : A Study of a Beleagured Minority. New York (N.Y.) : Wiley, 1976.

Banton, M. The Police in the Community. Londres : Travistock, 1964.

Bard., M. "The Role of Law Enforcement in The Helping System". Extrait de Community Mental Health and the Criminal Justice System...

Barnes, J.A. Social Networks, Readings. Mass : Addison-Weslay, 1972.

Baumgartner, M.P. "On Self Help In Modern Society". Dans Black (éd.) The Manners and Customs of the Police. New York (N.Y.) : Academic Press, 1980.

Bayley, D.H. Police Function, Structure, and Control In Western Europe and North America : Comparative and Historical Studies.

Bell, C. & Newby, H. Community Studies : An Introduction to the Sociology of the Local Community. New York : Praegers Pub., 1972.

Bercal, T.E. "Calls For Police Assistance : Consumer Demands for Government Service". American Behavioural Scientist, vol. 13, 1970.

Bittner, E. The Functions of the Police in Modern Society. Rockville (Maryland) : Ntl. Inst. of Mental Health, Centre For Studies in Crime and Delinquency, 1970.

Bittner, E. "Florence Nightingale in the Pursuit of Willy Sutton : A Theory of the Police". Dans The Potential For The Reform of Criminal Justice. Calif. : Sage Publications, 1974.

Black, D. The Manners and Customs of the Police. New York (N.Y.) : Academic Press, 1980.

Blake, J.A. "The Role of the Police in Society". J.A. Blake dans W.T. McGrath et M.P. Mitchell (éd.) The Police Function In Canada. Toronto (Ont.) : Methuen Publications, 1981.

Brown, M. Working the Street : Police Discretion and the Dilemnas of Reform. New York (N.Y.) : Russel Sage Foundation, 1981.

Cain, M. "Trends In The Sociology of Police Work". International Journal of the Sociology of Law, vol. 7, 1979, p. 143-167.

Castells, M. The Urban Question. Londres : Edward Arnold, 1976.

Clark, R. Crime In America; New York : Pocket Books, 1971.

Cordner, G. Police Patrol Work Load Studies : A Review and Critique, Étude non publiée, School of Criminal Justice, Michigan State Univ., 1979.

Critchley, T.A. A History of the Police in England and Wales, 900-1966. Londres : Constable & Co., 1967.

Cumming, E. et al. "Policeman as Philosopher, Guide and Friend". Social Problems, vol. 12 (w), 1965.

Engstad, P. Police Accountability. Document interne, ministère du Solliciteur général, Section de recherche policière, 1980.

Engstad, Peter et Evans, J.L. "Responsibility, Competence and Police Effectiveness in Crime Control". Dans R.V.G. Clarke et J.M. Hough (éd.) The Effectiveness of Policing. Westmead, Angleterre : Gower Publishing Ltd., 1980, p. 139-158.

Ericson, R. Reproducing Order : A Study of Police Patrol Work. Toronto (Ont.) : University of Toronto Press, 1982.

Fischer, C.S. The Urban Experience. New York : Harcourt, Bruce & Javanovich, 1976.

Friday, P. & Sonnad, S. Community Survey of Public Attitudes, Knowledge and Expectations of the Kalamazoo City Police. Kalamazoo : w. Michigan Univ., 1978.

Galliher, J. et al. "Small-Town Police : Troubles, Tasks and Publics". Journal of Police Science and Admin. Vol. 3, mars 1978.

Glickman, A.S. et al. Field Analysis of Occupational Requirements and Personnel Management in Criminal Justice Agencies, Vol. II. Washington (D.C.) : Ntl. Planning Assoc., 1976.

Goldstein, H. Policing a Free Society. Cambridge (Mass.) : Ballinger Publishing Col, 1977.

Goldstein, H. "Improving Policing : A Problem Oriented Approach". Crime and Delinquency, vol. 25, N. 2, 1979, p. 236-258.

Goldstein,H. & Susmilch, C.E. The Problem Oriented Approach to Improving Police Service. Rapport non publié, Madison (Wisc.) : University of Wisconsin, Law School, mars 1981, (4 vol.).

G.R.C. "D" Division, Police Services Community Project, Centre de la prévention criminelle, Direction générale, Ottawa, 1983.

G.R.C. Law & Order in Canadian Democracy - Crime & Police Work in Canada. Ottawa (Ont. : Imprimeur de la Reine, éd. révisée, 1952.

G.R.C. Tumbler Ridge Update : Publisher District of Tumbler Ridge, éd. Owen Toop, vol. 1, octobre 1981.

Grant, A. La police - un énoncé de politique. Pour la Commission de réforme du droit, Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Green, R. et al. Survey of Community Expectations of Police Services : A Pilot Study, Final Report. (N.J.) : Police Training Commission, Dept. of Law and Public Safety, 1969.

Gusfield, J.R. Community A Critical Response. New York : Harper & Row, 1975.

Hann, R. et al. Municipal Police Governance in Canada. Étude non publiée (ébauche) pour le Collège canadien de police, Ottawa (Ont.) : 1983.

Hobbes, T. Leviathan. Aylesbury, Bucks : Penguin Books, 1968.

Jaywardene, C.H.S. The Police. Ottawa (Ont.) : Crimcare Inc., 1982.

Jeanneret, P. et Dubin, J. A Validity Study of Police Officer Selection, Training and Promotion. Houston : Lifsen, Wilson, Ferguson, & Winick Inc., 1977.

Karras, J. Law Enforcement in an Iowa Town : "Kojack It's Not". Des Moines Register, mai 1969.

Keller, S. The Urban Neighbourhood. New York : Random House, 1968.

Kelling, G. The Kansas City Preventive Patrol Experiment. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1974.

Kelling, G. et al. The New Jersey Foot Patrol Experiment. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1981.

Koenig, D. et al. The Future of Canadian Policing. Étude non publiée pour le Collège canadien de police, Ottawa (Ont.) : 1982.

Lifter, M. et al. Suburban Police Officer Job Analysis : Twin Cities Metropolitan Area. Minneapolis : Arthur Young & Co., 1977.

Lilley, J. "What Are The Police Now Doing?" Journal of Police Science & Admin., vol. 6, mars 1978.

Loi sur la G.R.C.. Statuts révisés du Canada. Chapitre R-9, section 18, 1970.

Lowe, R. et al. A Job Analysis of Entry Level Peace Officers in Georgia. Project Careers, Phase I Report. Decatur (Georgia) : Georgia Peace Officer Standards and Training Council, 1977.

Manning, P. Police Work : The Social Organization of Policing. Cambridge (Mass) : M.I.T. Press, 1977.

Manning, P.K. "Modern Police Administration : The Rise of Crime Focused Policing and Critical Incident Analysis". Dans R. Conelan (éd.), The Maintenance of Order in Society. Collège canadien de police. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Mastrofski, S. The Police and Noncrime Services. Communication non publiée présentée à la réunion de l'American Society of Criminology, Toronto (Ont.) : nov. 1982.

Maxfield, M. "Service Time, Dispatch Time, and Demand for Police Services : Helping More by Serving Less". Public Administration Review, vol. 42, N. 3, 1982.

McEvoy, D. The Police & Their Many Publics (N.J.) : Scarecrow Press Inc., 1978.

McKee, J. "Understanding the Community", in Police Community Relations : Roles, Realities. A. Cohn & E. Viano (éd.) New York : J.B. Lippiniott Co., 1976.

McManus, G. "What Does A Policeman Do?" Dans Cohen & Viano (éd.) Police Community Relations : Images, Roles,Realities. Philadephie : J.B. Lypincott Co, 1976.

Mellnor, J.R. Urban Sociology in an Urbanized Society. Londres : Routledge & Keagan Paul, 1977.

Mitchell, J.C. "The Concept & Use of Social Networks", dans J.C. Mitchell (éd.) Social Networks & Urban Situations. Manchester : University of Manchester Press, 1975.

Moore, M. & Kelling, G. To Serve And Protect : Learning From Police History. Étude non publiée.

Muir, W. Police : Streetcorner Politicians. Chicago : The University of Chicago Press, 1977.

Neave, E. et coll. "Problèmes de gestion dans la police municipale canadienne. Journal du Collège canadien de police, vol. 4, nº 1, 1980, p. 32.

Nisbet, R. Community & Power. New York : Oxford Univ. Press, 1962.

O'Neil, M. & Bloom, C. "The Field Officer : Is He Really Fighting Crime?" The Police Chief, vol. 35, février 1972.

Pate, T. et al. Police Response Time. Washington (D.C.) : The Police Foundation, 1976.

Pilvian & Briar. Police-Community Alienation : It's Structured Roots & A Proposed Remedy. Warner Modular Publication, Mod 14, 1973.

Prottas, J. "The Power of the Street Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies". Urban Affair Quarterly, vol. 13, N. 3, 1978.

Reiss, A.J. The Police & The Public. New Haven (Conn.) : Yale Univ. Press, 1971.

Reiss, Albert, "Prévisions concernant le rôle de la police et rôle de la police concernant les prévisions sociales". Le maintien de l'ordre dans la société. Collège canadien de police. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Rumbault, R.G. & Bittner, E. "Changing Conceptions of the Police Role A Sociological Review". Dans N. Morris et M. Tonry (éd.). Crime & Justice : An Annual Review of Research. Chicago : Univ. of Chicago Press, 1979, p. 239-288.

Scott, E. Calls For Service. Citizen Demand & Initial Police Response. Bloomington (Ind.) : Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana Univ. 1979.

Shearing, C. & Leon, J. "Reconsidering The Police Role : A Challenge To A Challenge of A Popular Conception". Canadian Journal of Criminology & Corrections, vol. 19, 1977, p. 318.

Silver, A. "The Demand For Order in a Civil Society : A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police & Riot". Dans D. Bordua (éd.) The Police : Six Sociological Essays. New York (N.Y.) : Wiley, 1967.

Skelly, J. Portrait of a Precinct. Thèse de maîtrise. New York : John Jay College of Criminal Justice, The City University of New York, 1969.

Skolnick, J. Justice Without a Trial : Law Enforcement in Democratic Society. New York : Wiley, 1966.

Smith, C. Public Opinion of Criminal Justice in California. Sacramento (Calif.) : Dept. of Justice Commission on Peace Officer Standards and Training, 1972 (a).

Smith, C. Survey of Role Perceptions for Operational Criminal Justice Personnel : Data Summary. Sacramento (Calif.) : Department of Justice, 1972 (b).

Sten, N. The Eclipse of Community. Princeton (N.J.) : Princeton University Press, 1960.

Stenning, P. Le statut juridique de la police. Étude pour la Commission de réforme du droit du Canada, 1982.

Stenning, P. "The Role of Police Boards and Commissions as Institutions of Municipal Police Governance". Dans C. Sherring (éd.), The Organization of Police Deviance. Toronto (Ont.) : Butterworths, 1981.

Stenning, P. Le statut juridique de la police, Série droit pénal, Commission de réforme du droit du Canada, 1981.

Task Force on Policing In Ontario : Rapport au Solliciteur général, 1974.

Vanagunas, S. "Socioeconomic Class & Demand for Urban Police Services Not Related to Criminal Incidents". Journal of Police Science & Admin., vol. 5, N. 4, 1977.

Warren, D.I. & Warren, R.B. The Helping Role of Neighbours : Some Empirical Findings. Étude non publiée, Dept. of Sociology, Oakland University, décembre 1978.

Warren, R. The Community In America (3rd Ed.). Chicago : Rand McNally, 1978.

Webster, J. "Police Task & Time Study". Journal of Criminal Law, Criminology & Police Science, vol. 61, 1970.

Weiner, N. The Role of the Police in Urgan Society : Conflicts & Consequences. Indianapolis : Bobbs-Merrill Co. Inc., 1976.

Wellman & Leighton, M. "Networks, Neighbourhood and Communities : Approaches to the Study of the Community Question". Urban Affairs Quarterly, mars 1979.

Wellman, B. & Whitacker, M. Community - Networks - Communication : An Annotated Bibliography (2nd Ed.). Toronto : Centre For Urban and Community Studies, Bibliographic Paper No. 4, Université de Toronto, 1974.

Westley, W. Violence & The Police. Cambridge (Mass.) : The M.I.T. Press, 1970.

White, H. Notes On The Constituents of Social Structure. Cambridge, (Mass.) : Dept. of Social Relations, Harvard University, 1965.

White, H.C. et al. "Social Structure For Multiple Networks I : Blockmodels of Roles and Positions". American Journal of Sociology, vol. 81, janv. 1976.

Wilson, J.Q. Varieties of Police Behaviour : The Management of Law & Order in Eight Communities. Cambridge : Harvard Univ. Press, 1968.

Wilson, J.Q. et Kelling, G. "Broken Windows : The Police and Neighbourhood Safety". The Atlantic Monthly, mars 1982, p. 29.

Wollack & Associates. The Validation of Entry-Level Police Officer Selection Procedures in the State of Washington. Fair Oaks (Calif.) : Wollacks & Assoc., 1977.

Wycoff, M.A. & Kelling, G.L. The Dallas Experience : Organizational Reform. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1978.

Wycoff, M. et al. The Role of Municipal Police : Research as a Prelude to Changing It : Technical Report. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1982.

CHAPITRE III - LA GESTION DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

INTRODUCTION

L'établissement de services de police communautaires est essentiellement une responsabilité de gestion. Cette conception très différente du maintien de l'ordre présente des problèmes et des défis de gestion qui lui sont propres. Après avoir examiné les recherches faites dans le domaine ainsi que la documentation pertinente, nous avons retenu les problèmes de gestion suivants, qui nous paraissaient être les principaux points à débattre.

Perspective communautaire de la gestion
Élaborer des méthodes de gestion qui soient compatibles avec les grands principes des services de police communautaires.

Organisation des services de police communautaires
Examiner les diverses façons de structurer la prestation des services communautaires.

Gestion des effectifs
Trouver des moyens efficaces d'utiliser les effectifs pour satisfaire aux besoins d'un organisme de police communautaire.

Gestion de la réorganisation
Gérer l'évolution d'un organisme de police communautaire.

Systèmes d'information de gestion
Avoir recours aux systèmes d'information de gestion (SIG) pour pouvoir prendre des décisions éclairées à tous les échelons de l'organisation.

PERSPECTIVE COMMUNAUTAIRE DE LA GESTION

Pour pouvoir établir des services de police communautaires, il faut aborder la question de la gestion dans une optique qui diffère de celle de la gestion traditionnelle du maintien de l'ordre. Le lecteur trouvera plus loin un exposé des principes et stratégies de gestion qui, d'après les recherches, sont les fondements d'une gestion efficace de services de police communautaires.

TROUVER UNE ORIENTATION COMMUNAUTAIRE

Les ouvrages de recherche donnent des services de police traditionnels l'image d'organisations essentiellement repliées sur elles-mêmes, se méfiant de toute participation à la vie communautaire et résistant aux influences de leur milieu (Bittner, 1970; Manning, 1982). La nature juridique du maintien de l'ordre et la crainte éternelle du contrôle des services de police par des partis politiques sont les arguments invoqués par ceux qui s'opposent vigoureusement au principe de la participation de la collectivité au maintien de l'ordre. L'établissement de services de police communautaires nécessitant que la police s'engage à partager avec la collectivité la définition des problèmes et la recherche

des solutions, les gestionnaires de la police doivent en premier lieu sensibiliser les membres de leur organisation à l'importance et au rôle central de la collectivité dans des opérations policières efficaces.

Les services de police dépendent à divers égards de la collectivité: celle-ci les renseigne, leur vient en aide, les finance et leur confère leur légitimité. Une fois qu'elle aura pris conscience que ses actions, son attitude, etc., affectent directement la collectivité et, par voie de conséquence, sa propre aptitude à fonctionner efficacement, la police devra adopter une optique communautaire plus large et "ouverte". La documentation fait état d'une corrélation directe entre, d'une part, la perception de la sensibilité de la police aux préoccupations de la collectivité et, d'autre part, une augmentation du nombre des infractions portées à la connaissance de la police, une plus grande coopération de la part des témoins, un degré supérieur d'assistance dans les enquêtes, une cote favorable auprès du public et un financement plus élevé (Ostrom, et coll., 1977, 1974, 1973). La police a donc tout intérêt à se montrer plus ouverte et plus sensible aux besoins de la communauté qu'elle ne l'a fait par le passé. Un organisme de police à orientation communautaire doit projeter l'image d'une organisation de service public dont le but est d'assurer le maintien de l'ordre dans la collectivité. Dans un régime démocratique, la police est responsable envers la collectivité tout comme envers la loi ou le système juridique. La collectivité est, ni plus ni moins, le client des services de police qui doivent être organisés et gérés en conséquence.

Les responsables doivent donc reconnaître et accepter fondamentalement la mesure dans laquelle les préoccupations de la collectivité influencent l'ensemble des opérations policières. Il appartient à ces responsables d'énoncer clairement, pour leur organisation, des grands principes ou des objectifs qui aient une orientation communautaire et de veiller à les faire appliquer en offrant une formation appropriée et en adoptant des politiques opérationnelles et des systèmes de récompense adéquats. Les forces de l'ordre peuvent alors établir avec la collectivité des rapports ouverts dont bénéficieront les deux parties.

GESTION PRÉVENTIVE ET INTERACTION ENTRE LA POLICE ET LA COLLECTIVITÉ

Après avoir établi l'importance et la légitimité de la collectivité, le gestionnaire doit être disposé à aborder dans une optique plus préventive les rapports avec la collectivité. Il est possible que la police doive pour cela abandonner le rôle "réactif" et relativement passif qu'elle joue depuis toujours, en cherchant à répondre aux besoins immédiats et souvent désordonnés de la collectivité. La plupart des services de police sont, dans une large mesure, organisés en fonction des demandes de service et des attentes traditionnelles du public. L'existence de ce service "à la demande" a contribué à créer une situation perpétuelle de crise-réaction. Dans le modèle communautaire, on préconise que les gestionnaires abordent la prestation de ces services de façon plus planifiée. Cela signifie qu'il leur faut analyser et planifier la manière dont ils réagiront aux demandes de service, et qu'il leur faut instituer un système de contrôle plus rationnel des activités de leur service. D'après les auteurs consultés, chaque fois que la police a lancé des programmes visant à réduire, réorienter ou retarder la réaction des forces de l'ordre à certains types

de demandes de service du public, cela lui a permis de libérer des ressources dont elle avait bien besoin et de modifier les attentes traditionnelles du public (Pate, 1976).

En modifiant ces attentes par la consultation et l'éducation à l'échelon communautaire, les gestionnaires peuvent se trouver en mesure d'offrir des services de police plus efficaces, selon un ordre de priorité rationnel. Comme la collectivité n'est pas consciente de tous les problèmes du maintien de l'ordre, la police peut, en lui fournissant les données nécessaires, l'entraîner à avoir des attentes plus éclairées et plus rationnelles. Si la police ne prend pas l'initiative de partager ces données avec la collectivité, celle-ci ne percevra pas tous les problèmes et, le plus souvent, sera induite en erreur ou sera mal renseignée. Une gestion préventive exige que l'on fasse appel à tous les talents de la police sur le plan de l'analyse des renseignements et de la résolution des problèmes, dans le cadre du rôle plus actif et éducatif que l'on désire donner aux services de police communautaires.

Du fait de leur fonction à la tête d'une importante organisation de service public, les gestionnaires de la police possèdent des connaissances sans égales qui peuvent s'avérer fort utiles dans la recherche de solutions aux problèmes de la collectivité. Ces gestionnaires ont un rôle légitime à jouer dans les affaires de la collectivité: en faisant profiter les délibérations publiques de leurs connaissances et des renseignements dont ils disposent, ils permettent à la collectivité de prendre des décisions politiques plus éclairées. S'ils décident de se taire ou de bouder les débats publics et politiques portant sur des questions intéressant la police, ils risquent de voir leur organisation influencée par un public peu averti ou par des partis-pris politiques.

ANALYSE DE LA COLLECTIVITÉ: COMPRENDRE LA COLLECTIVITÉ

Les gestionnaires de la police doivent comprendre leur collectivité aussi bien que l'organisation interne de leur propre service. Le mandat fondamental de la police est le maintien de l'ordre dans la collectivité et elle ne saurait se montrer efficace dans l'exécution de ce mandat sans une compréhension solide, sensible et scientifique de la composition de la collectivité. Il arrive trop souvent que les gestionnaires fassent preuve d'une très grande compréhension de leur organisation interne, mais n'aient pas la même compréhension de la nature du milieu communautaire dans lequel ils assurent leurs services. Un bon gestionnaire doit bien comprendre son service <u>et</u> la communauté.

Les gestionnaires doivent avoir une compréhension complète et éclairée du milieu communautaire pour avoir le moindre espoir d'assurer des services de police efficaces. Idéalement, il faudrait intégrer aux renseignements sur lesquels sont normalement fondées les décisions en matière de gestion et opérationnelles, des données scientifiques que l'on aura recueillies systématiquement sur divers aspects de la collectivité. Dans un contexte plus large, étant donné les liens étroits entre la criminalité et les facteurs sociaux, l'analyse de la collectivité devrait venir en amont de l'analyse de la criminalité qui, elle, est davantage axée sur les opérations. Du fait que le modèle communautaire variera d'une collectivité à une autre, le gestionnaire doit bien comprendre les facteurs

sociaux qui caractérisent sa collectivité et qui influeront sur la prestation des services de police. Comme pour l'analyse de la criminalité, le gestionnaire d'un service de police communautaire doit disposer d'un profil complet de la collectivité dressé à partir de données pertinentes, fiables et à jour. Voici la description du type de renseignements qu'il faudrait chercher à obtenir:

Les demandes de services dans la collectivité

Il faut analyser systématiquement la nature et la structure des demandes de services de police dans la collectivité pour pouvoir comprendre comment elles influencent les activités quotidiennes de l'organisation. On peut considérer que les demandes téléphoniques, les demandes d'analyse de service, les demandes prévues d'organisations ou de groupes et les demandes préventives ou celles suscitées par la police font toutes partie de la structure des demandes de services. Il faut analyser les services exigés par le public pour pouvoir établir les fondements d'une planification systématique et mettre au point des stratégies d'intervention différentes.

Toutefois, les services demandés ne correspondent pas toujours aux besoins de la collectivité, ceux-ci n'étant pas toujours formulés par les voies normales. Les études de victimisation ou celles sur les infractions non signalées à la police peuvent toucher des besoins ou des problèmes insoupçonnés de maintien de l'ordre, comme les voies de fait au sein des familles, qui, pour une raison ou pour une autre, ne font pas l'objet des demandes de services de police.

Structure de la collectivité

Les caractéristiques démographiques d'une collectivité peuvent fournir des renseignements précieux sur les facteurs criminogènes. Il est facile de se procurer les données de recensement du gouvernement pour n'importe quelle collectivité. À partir des données sur les caractéristiques de la population, la mobilité, le niveau d'éducation, la répartition des revenus, le nombre de propriétaires de maisons, etc., il est possible de dresser le profil statistique d'une collectivité et de s'en servir pour analyser les facteurs sociaux qui influencent la criminalité et le maintien de l'ordre, et pour chercher à prédire l'évolution des demandes de services, etc.

Normes communautaires

Un des problèmes qui persiste à troubler les gestionnaires est de savoir comment adapter le degré d'application de la loi, les méthodes de patrouille, les options de déjudiciarisation, etc., aux normes de la collectivité. Le gestionnaire base généralement la latitude administrative sur la perception qu'il a des normes de la collectivité, cette perception étant elle-même basée sur son expérience et sur ses contacts avec les représentants de la collectivité. Il est toutefois très facile de se tromper car des facteurs et une expérience sélectifs peuvent venir influencer la perception des normes de la collectivité. Un bon gestionnaire doit savoir accorder la latitude administrative à une compréhension claire des normes générales de la collectivité. Il faut donc décider de l'affectation des effectifs, du mode d'application de la loi et

des options d'inculpation dans le cas de certaines infractions (trouble de l'ordre public, infractions par des mineurs, flânerie, etc.) en fonction d'une compréhension claire des valeurs propres à la collectivité et des attentes du public. Bien que la police soit informée de ces valeurs et attentes de diverses façons (conseil municipal, plaintes du public, etc.), il est possible qu'une méthode plus systématique et plus scientifique soit de rigueur. On peut demander au public d'indiquer ses priorités, ses attentes et ses préférences à l'égard du maintien de l'ordre et de la criminalité. Les résultats de tels sondages permettront au gestionnaire de mieux comprendre ce que la collectivité entend par une intervention appropriée de la police, et permettront de veiller à ce que la police et la communauté définissent les problèmes et établissent les priorités de la même façon (Dutton et coll., 1983). On peut également avoir recours à un sondage par questionnaire pour obtenir des données sur l'attitude du public envers la police et pour constituer une base de renseignements pouvant servir à l'introduction de nouveaux programmes ou à la modification planifiée des pratiques existantes.

Ressources communautaires

La mesure dans laquelle la collectivité peut prendre une part active au maintien de l'ordre dépend d'un certain nombre de variables individuelles, institutionnelles et organisationnelles. Le gestionnaire doit établir des rapports utiles avec ces ressources communautaires. Il lui faut identifier les ressources clés et les entretenir, et établir des voies de communication qui permettent une interaction soutenue. Ces renseignements doivent faire partie de la base de données de tout service de police communautaire.

PROBLÈMES ET PRIORITÉS DU MAINTIEN DE L'ORDRE COMMUNAUTAIRE

Une fois que des rapports ont été établis entre la police et la collectivité, le gestionnaire de la police doit mettre au point un mode d'identification des problèmes de la collectivité. Une fois que les problèmes auront été identifiés, le gestionnaire pourra en faire des objectifs de maintien de l'ordre pour son organisation.

Bien que les plaintes individuelles du public ou les comités de police, etc., puissent permettre d'identifier divers problèmes, il se peut que ce ne soient pas les plus importants problèmes de maintien de l'ordre de la collectivité ni des problèmes concernant un grand nombre de personnes. Bien souvent, les collectivités ne disposent pas des renseignements nécessaires pour prendre des décisions éclairées à propos des priorités du maintien de l'ordre. La perception des problèmes de maintien de l'ordre tend à dépendre de l'expérience personnelle et cela peut être ou ne pas être un indicateur valable des préoccupations générales de la collectivité. La façon dont la police perçoit les préoccupations de la collectivité est influencée par le rôle qu'elle joue et les contacts limités qu'elle a avec l'ensemble de la collectivité. Cela peut donner lieu à des évaluations relativement subjectives et ouvrir la porte à des partis-pris individuels ou organisationnels. Les recherches indiquent qu'un certain nombre de programmes de maintien de l'ordre communautaire ont été un échec parce que ils étaient axés sur des problèmes et des préoccupations définis par la police et non pas par la collectivité (Linden

& Barker, 1982; Titus, 1982; Percy, 1982). Ce qu'il faut en fait rechercher, c'est un effort de collaboration dans la définition des problèmes afin de prendre conscience des véritables problèmes et préoccupations de la collectivité. Cela augmentera les chances de réussite des programmes, en termes de satisfaction et de participation de la collectivité. Une façon nouvelle d'aborder l'identification des problèmes communautaires de maintien de l'ordre est illustrée dans le programme pilote "Selkirk et Le Pas", lancé par le Centre de prévention criminelle de la G.R.C. (1983). Dans cette expérience, on s'est servi de données sur l'analyse du crime, fournies par la police au public, et d'un questionnaire sur les inquiétudes soulevées par le crime et sur les attentes du public, qui a été distribué dans la collectivité, pour établir le dialogue entre la police et cette dernière. Cela a permis à la police d'établir les grandes priorités des actions policières ultérieures. Cette méthode présente les avantages suivants :

- la police se familiarise avec les caractéristiques des activités criminelles et avec les problèmes qu'elles posent en en faisant une analyse interne;

- la collectivité est mise au courant de la nature générale des crimes enregistrés par la police et des demandes de service;

- le questionnaire adressé à la collectivité et les entretiens clé permettent à la police et à l'ensemble de la collectivité de s'informer des problèmes et des priorités existant dans l'esprit de la population;

- l'analyse des activités criminelles et l'enquête auprès de la collectivité stimulent un dialogue éclairé entre la police et la collectivité;

- l'interaction qui en découle entre la police et la collectivité permet une claire identification des véritables problèmes de maintien de l'ordre, tels que les définit la collectivité;

- le processus permet d'identifier les ressources communautaires et de leur faire prendre une part active aux stratégies de maintien de l'ordre qui ont été mises au point pour s'attaquer aux problèmes identifiés par la collectivité.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire de se livrer à une étude aussi élaborée que celle de "Selkirk/Le Pas", les grands principes de l'échange d'information, du dialogue police-collectivité et de la définition conjointe des problèmes restent essentiels à une bonne gestion. La phase suivante d'un tel processus consiste à mettre au point les stratégies qui permettront de s'attaquer aux problèmes identifiés.

SERVICES DE POLICE AXÉS SUR LES PROBLÈMES[5]

Dans son sens le plus large, la démarche axée sur les problèmes vise à introduire une nouvelle façon de concevoir le travail de la police en intégrant aux efforts d'amélioration du maintien de l'ordre un souci véritable des grands problèmes. On entend ici par grands problèmes les problèmes communautaires de criminalité et de maintien de l'ordre que le public désire voir la police résoudre. Traditionnellement, la tâche de la police a consisté à réagir à une gamme très variée d'incidents et de faits signalés par le public. La démarche axée sur les problèmes exige que la police regroupe tous les incidents analogues (similarité, proximité, population visée, etc.) pour qu'ils puissent être abordés comme problèmes de façon plus générique. La principale préoccupation de la police devient alors l'efficacité avec laquelle elle s'attaque aux grands problèmes et la qualité de son intervention.

Le processus de l'enquête systématique devient une étape importante d'une plus grande sensibilisation des intéressés aux problèmes les plus sérieux. On accorde une grande priorité à l'acquisition des compétences internes requises pour l'étude détaillée et rigoureuse des grands problèmes. Cela exige des recherches de nature éclectique qui tirent parti des diverses méthodes de recherche des sciences sociales tout en tenant compte des contraintes de temps et d'argent. Ces méthodes de recherche comprendront une étude attentive de tous les efforts faits antérieurement pour évaluer et attaquer le problème, qu'ils soient le fait d'universitaires, d'organismes du gouvernement, d'organismes communautaires ou d'autres services de police.

En accord avec la nature détaillée de l'enquête, la démarche axée sur les problèmes exige l'identification et l'analyse de la diversité de l'intérêt que porte la collectivité à un problème donné, c'est-à-dire ce que ce problème coûte aux particuliers et à l'ensemble de la collectivité en termes de pertes de vie et de blessures, de pertes matérielles, de craintes et de l'effet général sur la qualité de la vie au sein de la collectivité. Reconnaissant qu'on a, par le passé, trop dépendu du droit pénal (avec ses moyens relativement limités), le maintien de l'ordre axé sur les problèmes encourage l'examen d'autres options quand cela s'avère approprié. L'accent est nettement mis sur les stratégies de prévention plutôt que sur les stratégies de réaction. Enfin, cette méthode préconise la collaboration entre la police et la collectivité. Dans ce système, il incombe à la police d'assumer un rôle plus préventif en partageant les données dont elle dispose sur les problèmes d'importance et en suggérant les moyens auxquels la police et la collectivité pourront avoir recours de concert pour s'attaquer plus efficacement à ces problèmes.

---

5 Les auteurs désirent reconnaître les recherches importantes de Herman Goldstein dans les ouvrages suivants: "Improving Policing: A Problem Oriented Approach". Crime & Delinquency, vol. 25, n° 2, 1979, p. 236-258; "The Problem-Oriented Approach to Improving Police Service". Exposé inédit. Madison, Wisc.: École de droit de l'université de Wisconsin, mars 1982.

PRODUCTION CONJOINTE DE STRATÉGIES DE SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

La détermination des problèmes de la collectivité impose à la police l'obligation de mettre au point des stratégies et des modes d'intervention programmés pour aborder ces problèmes. Un gestionnaire doit réagir à ces problèmes et satisfaire en même temps toutes les demandes dont son service fait l'objet, avec des ressources fixes et souvent limitées.

Le modèle communautaire permet à la police d'obtenir des ressources supplémentaires et de réduire les demandes de services traditionnelles. Si la collectivité assume divers aspects du maintien de l'ordre et est consciente des limitations des ressources et des compétences de la police, le service de police pourra gérer ses maigres ressources avec plus de souplesse. Il appartient à la police de demander l'appui de la collectivité et de la faire participer à la formulation des stratégies de maintien de l'ordre. Diverses collectivités ont mis sur pied un certain nombre de programmes pilotes où une variété de tâches de police (écritures, programmes de prévention, patrouilles de quartier, etc.) font appel à la participation du public. En se faisant le promoteur actif des initiatives prises par le public, là où des besoins démontrables de maintien de l'ordre ont été établis, la police peut contribuer à réduire l'insatisfaction de la collectivité en permettant une intervention du public, coordonnée par la police. Les effectifs qui, autrement, seraient affectés à des services marginaux de maintien de l'ordre peuvent ainsi être libérés et affectés à des tâches plus pressantes.

> Une plus grande participation de la collectivité aux programmes de prévention peut, dans le cas de ces problèmes, donner de meilleurs résultats que les stratégies habituelles d'arrestation et de poursuite. Un service de police qui adopte une optique préventive du maintien de l'ordre et qui choisit des personnes jouant déjà un rôle actif dans la collectivité pour leur déléguer la responsabilité de traiter des problèmes locaux, peut ainsi réorienter ses efforts vers des secteurs où la collectivité n'a pas les compétences nécessaires. On peut donc avancer que la police devrait être surtout responsable des infractions graves et que la collectivité devrait, dans la mesure du possible, accepter la responsabilité des problèmes de moindre importance. En fait, quand la police s'occupe de questions que la collectivité pourrait fort bien traiter elle-même, non seulement elle incite la collectivité à dépendre des services de police là où ses propres efforts pourraient porter plus de fruits, mais elle gaspille aussi des ressources qui pourraient être mieux utilisées ailleurs. (Grant, 1980 : 10)

Du fait des avantages que peuvent en retirer et la collectivité et la police, la participation et le partage des responsabilités sont des priorités opérationnelles importantes. L'identification des problèmes relevant de la compétence de la collectivité doit devenir une grande priorité de gestion. La mise au point subséquente de stratégies communau-

taires plutôt que policières est, sur le plan du maintien de l'ordre, le seul espoir de réduire la demande de service qui, actuellement, ne connaît aucune limite.

SERVICES DE POLICE ADAPTÉS À LA COLLECTIVITÉ : ADÉQUATION DES RÉACTIONS DE L'ORGANISATION AUX OBJECTIFS DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Dans le cas des services de police communautaires, il est essentiel que la collectivité contribue à définir les grands objectifs de maintien de l'ordre et partage la responsabilité de l'établissement des stratégies visant à atteindre ces objectifs. Avant de formuler les stratégies et programmes sur le plan de l'organisation, le gestionnaire doit définir, en coopération avec la collectivité, quels sont les besoins et priorités précis en ce domaine. Ces problèmes deviennent alors les objectifs organisationnels vers lesquels la police doit orienter ses ressources et en fonction desquels elle pourra mesurer l'efficacité de son organisation. Les buts du maintien de l'ordre sont définis conjointement par l'organisation et la collectivité: c'est ce qui distingue le maintien de l'ordre à orientation communautaire du maintien de l'ordre traditionnel.

Après avoir établi clairement les objectifs en matière de services dont aura convenu la collectivité, le gestionnaire devra trouver le meilleur moyen de les réaliser. Dans une large mesure, la nature de ces objectifs dictera la meilleure façon dont l'organisation devra intervenir et, par conséquent, les moyens à employer pour atteindre les buts visés. Le gestionnaire devra choisir le mode de patrouille approprié, la gamme voulue de programmes de prévention, les critères justifiant une intervention rapide, les programmes de déjudiciarisation à mettre au point, le niveau de spécialisation, la technologie appropriée, etc., pour répondre aux objectifs de maintien de l'ordre qu'aura définis la collectivité. Adapter les réactions de l'organisation à ces objectifs devient un problème de gestion fondamental qui exige que les responsables comprennent les divers programmes, stratégies, technologies, etc., de maintien de l'ordre qui se sont avérés efficaces dans la résolution des grands problèmes de maintien de l'ordre.

Il convient de souligner que des services de police communautaires ne sous-entendent pas une programmation particulière des services de police, mais uniquement que la collectivité participe à la définition des problèmes et à l'établissement des priorités et joue un rôle approprié dans la résolution de ces problèmes. Ainsi, une collectivité qui identifie des problèmes précis de criminalité plutôt que des problèmes se rapportant aux services de police, peut fort bien établir une stratégie qui ne se distinguera guère de celles employées dans les modèles traditionnels de maintien de l'ordre. Par contre, une collectivité qui n'a pas de problèmes sérieux sur le plan de la criminalité, mais qui a des besoins clairement définis sur le plan de l'ordre public et du service, peut fort bien adopter un mode d'organisation et un style de services communautaires qui s'écartent beaucoup des méthodes traditionnelles. À titre d'exemple, il convient peut-être de mettre l'accent sur les programmes de prévention, les programmes d'éducation police-public, les patrouilles pédestres, les équipes de maintien de l'ordre, etc., dans les collectivités où il y a peu

d'infractions graves et où les résidents veulent prendre une part active à la protection des biens et de l'ordre public, en collaboration avec la police.

Le principal avantage des services de police communautaires réside dans le fait qu'ils reconnaissent et admettent la diversité fondamentale de la collectivité et qu'il est possible pour l'organisation d'aborder de façon démocratique et avec plus de souplesse la question du maintien de l'ordre en tenant compte des responsabilités et des obligations que la police a envers la collectivité ainsi qu'en droit.

STRUCTURATION DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Une fois que les objectifs des services de police communautaires ont été définis, le gestionnaire doit choisir les meilleurs moyens de les réaliser. La structure qui sera retenue dictera comment l'organisation contrôle, répartit et affecte ses ressources pour atteindre les objectifs établis. Comme l'établissement de services communautaires sous-entend un ensemble bien distinct de buts, il faut, pour déterminer la meilleure façon d'atteindre ces buts, réévaluer les méthodes traditionnelles d'organisation des services de police.

Depuis son institution par Peel en 1829, le maintien de l'ordre a été dominé par ce qu'on appelle le modèle d'organisation "militaro-bureaucratique". Les principales caractéristiques de ce modèle sont les suivantes:

- Les tâches de routine sont accomplies dans des conditions stables.
- Spécialisation des tâches (division du travail).
- Accent sur les moyens (façon appropriée de faire le travail).
- Les conflits au sein de l'organisation sont arbitrés par les échelons supérieurs.
- Accent sur la responsabilité (ce que chacun est supposé faire; description officielle des tâches).
- Chacun se sent avant tout responsable envers l'unité à laquelle il appartient et lui donne toute sa loyauté.
- L'organisation est hiérarchique (structure pyramidale).
- Seuls les échelons supérieurs de la hiérarchie sont au courant de tout.
- L'interaction entre les membres de l'organisation tend à se faire verticalement (transmission des ordres du haut vers le bas).
- Dans toute interaction, l'accent est mis sur l'obéissance, le commandement et des rapports supérieur-subordonné bien définis.

- L'accent est mis sur la loyauté et l'obéissance à son supérieur et à l'organisation.

- Le prestige est intériorisé: le statut de chacun dans l'organisation est surtout déterminé par son poste et son grade. (Heywood, 1978:151)

On a toujours pensé que les avantages dérivés d'une organisation stable, bien définie, bien structurée et soumise à des règles étaient compatibles avec les besoins du système juridique, certaines fonctions d'enquête, une intervention rapide et un contrôle de gestion interne. Certains de ces avantages n'ont pas changé mais, avec l'évolution des conditions sociales et les nouvelles sollicitations du milieu où elle existe et auxquelles est soumise la police, on en est arrivé à critiquer de plus en plus le modèle traditionnel d'organisation de la police.

La documentation sur les limites du modèle militaro-bureaucratique est trop abondante et trop complexe pour qu'il soit possible d'en discuter ici dans le détail. Nous nous contenterons de résumer ci-dessous les principales critiques qui ont été formulées:

- **Le modèle militaro-bureaucratique est un système fermé.** Les critiques font valoir que les services de police traditionnels favorisent une organisation repliée sur elle-même, rigide et exagérément formelle qui creuse l'écart entre la collectivité et la police et fait passer ses besoins et préoccupations avant ceux de la collectivité. (Cordner, 1978).

- **Les bureaucraties militaires sont axées sur le châtiment.** Le contrôle du comportement de la police est basé sur le respect des règlements, ce qui donne lieu à un comportement rigide et formaliste qui est conservateur et intériorisé. Le comportement conforme aux règlements internes est récompensé, tandis que le véritable travail de policier, l'interaction avec la collectivité, ne compte pas pour l'organisation et n'est donc pas encouragé ni récompensé. (Bittner, 1970, Bordua & Reiss, 1966).

- **Les services de police traditionnels sont trop centralisés.** La centralisation des décisions est un élément intrinsèque du système de grades militaires dans les services de maintien de l'ordre. Cela veut dire que les subalternes ne participent pas aux prises de décision et qu'on a tendance à rejeter toute participation de la collectivité. (Stinchcombe, 1980; Ostrom et coll., 1978).

- **Les services de police traditionnels sont trop spécialisés.** En mettant davantage l'accent sur la spécialisation, qui consiste à séparer les diverses tâches de maintien de l'ordre, on a créé un certain nombre de problèmes auxquels on ne s'attendait pas. Les critiques mettent en doute la nécessité et l'efficacité de la spécialisation en faisant remarquer qu'elle donne lieu à des problèmes de communication, de contrôle et de moral. (Heywood, 1978; Ericson, 1982; Kelling, 1980; Greenwood, 1975).

Ces attaques mènent inévitablement à la question des autres types de services de police que l'on pourrait substituer au modèle traditionnel. Dans la section ci-dessous, on se penchera sur l'établissement de structures appropriées qui n'auraient pas les inconvénients du modèle traditionnel et qui pourraient satisfaire à la fois les besoins de la police et ceux de la collectivité.

IMPORTANCE DES SERVICES: EST-IL TOUJOURS BON D'ÊTRE GRAND?

Dans toute l'Amérique du Nord, la tendance des services de police est depuis longtemps à l'amalgamation, au regroupement, à la centralisation et à la régionalisation. Plusieurs arguments sont avancés en faveur de cette tendance: les grands services de police coûtent moins cher et sont plus rentables, ils offrent un niveau de service généralement meilleur, ils permettent l'accès à des services coûteux et très spécialisés, ils permettent d'avoir un plus haut degré de professionnalisme et, enfin, ils permettent une gestion centrale plus rationnelle. Bien que ces arguments soient probablement justes dans certains cas, il y a très peu de recherches pour les appuyer. Par contre, les faits montrent de plus en plus qu'en augmentant l'envergure des services de police par l'amalgamation, la régionalisation, etc., on crée un nouvel ensemble de problèmes pour la gestion et la prestation des services de police et, qui plus est, pour la collectivité au profit de laquelle on a réorganisé les services de police.

Dans les seules études à grande échelle qui aient été faites à propos de l'envergure et de l'amalgamation des services de police, Ostrum et ses collaborateurs (1978,1974,1973) ont trouvé, dans le cadre de l'étude comparative de 102 services de police, que les petits services de police communautaires:

- avaient rarement besoin de services de police auxiliaires, mais que ces services étaient toujours disponibles quand ils en avaient besoin;

- affectaient une plus faible proportion de leurs agents à des tâches administratives et une plus grande proportion à des activités de patrouille; avaient, proportionnellement, davantage de patrouilles
- que les services plus importants (rapport de 1:2400 dans les services de 5 à 10 agents et de 1:4200 dans les services comptant 150 agents ou plus);

- dans presque tous les sondages visant à recenser les évaluations et l'expérience du public, un grand nombre de petits services de police avait une aussi bonne cote que celle des services plus importants et une bien meilleure cote dans certaines catégories.

Dans des recherches subséquentes, Ostrum et ses collaborateurs ont trouvé que les services de police petits à moyens avaient une meilleure cote auprès du public, des taux moins élevés de victimisation et d'infractions non signalées, ainsi que des délais d'intervention plus courts. Tout en ne préconisant pas la dissolution des grands service de police centralisés, Ostrum et ses collaborateurs tirent de leurs recherches la conclusion qu'un grand nombre des hypothèses dont on s'est servi pour

justifier l'amalgamation et la régionalisation n'ont pas vraiment été confirmées par l'expérience et ils recommandent qu'on étudie de très près les avantages de conserver des services de police plus petits.

Un élément qui est très important du point de vue du maintien de l'ordre communautaire est que la structure de l'organisation doit être directement liée aux dimensions et aux limites naturelles de la collectivité. Dans les grands centres urbains, on peut pour cela avoir recours à la subdivision en districts ou en zones, ou encore au maintien de l'ordre par équipes, pour pouvoir organiser les services de police au niveau de la collectivité, permettant ainsi à celle-ci d'identifier les problèmes et de participer à leur résolution. Quand de petits services de police sont amalgamés dans de plus grandes unités administratives, la police doit veiller à ce que la collectivité ne se sente pas exclue des décisions sur le plan politique et des opérations. L'expérience montre que la résistance à la régionalisation, à l'amalgamation et à la centralisation part des craintes qu'a la collectivité de voir diminuer sa participation au maintien de l'ordre et de voir réduire de beaucoup le service qui lui est assuré. Les avantages administratifs internes de la régionalisation peuvent être anéantis par une baisse de la satisfaction publique et de la coopération de la collectivité. Avant de pouvoir mener toute régionalisation à bon terme, il faut mettre en place des mécanismes de participation de la collectivité. Quand cela ne s'est pas fait par le passé, certaines collectivités sont devenues si mécontentes qu'elles ont rejeté la régionalisation ou sont retournées à un système communautaire décentralisé. Les gestionnaires des services de police communautaires doivent donc être sensibles aux problèmes que pose l'envergure de l'organisation à administrer et doivent reconnaître les répercussions que cette envergure peut avoir sur les niveaux de service communautaire et sur la perception que le public a de sa participation au maintien de l'ordre.

DÉCENTRALISATION: IL EST PLUS FACILE À UNE ORGANISATION DÉCENTRALISÉE D'ASSURER DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Dans la plupart des services de police, les responsabilités officielles de prises de décision dépendent du grade de chacun dans la structure hiérarchique. Les services traditionnels sont fortement centralisés, au point où les agents opérationnels ne participent pour ainsi dire pas aux prises de décisions et n'ont aucune responsabilité officielle de décision. L'accent est mis sur la loyauté envers l'organisation, sur l'obéissance et sur le respect du règlement, mais toute prise indépendante de décision est désapprouvée. Contrairement aux autres organisations de service public comme les hôpitaux, les écoles, les agences de services sociaux, etc., les services de police formalistes font peu de cas des talents que le personnel opérationnel peut avoir dans le domaine de la prise de décisions.

En conséquence, le modèle hiérarchique traditionnel a été critiqué pour les raisons suivantes:

- incompatibilité avec les réalités du travail de police, la plupart des décisions de maintien de l'ordre étant prises par le personnel opérationnel en dehors de l'organisation;

- il se crée des problèmes d'information et de communication entre le haut et le bas de la pyramide. Au sein de l'organisation, les communications sont déformées, ignorées, interprétées ou tout simplement perdues dans la hiérarchie compliquée qui sépare ceux qui assurent les services de maintien de l'ordre de ceux qui gèrent ces services;

- les échelons inférieurs de l'organisation, qui ne prennent aucune part aux décisions et procédés de gestion et qui ne sont même pas consultés à ce sujet, se désaffectionnent de leur travail et y mettent moins de coeur;

- la centralisation des pouvoirs de commandement et de décision rend l'organisation moins souple et moins sensible aux préoccupations de la collectivité.

La centralisation à outrance a entraîné un mouvement inverse vers une organisation et une prestation décentralisées des services de police. Il existe diverses stratégies d'organisation (modèles de maintien de l'ordre par district, par zone, par équipes) où les pouvoirs de décision sont délégués à des échelons inférieurs et où l'on cherche à faire participer tous les membres de l'organisation. Les modèles de prestation décentralisée des services visent essentiellement à maximiser la participation et les échanges d'information au sein de l'organisation. La latitude qui en découle sur le plan des prises de décision au niveau opérationnel permet de s'attaquer aux problèmes particuliers d'une collectivité donnée.

Une étude effectuée récemment par ABT Associates indique que les agents de police sont davantage satisfaits de leur travail dans les services où ils disposent d'une plus grande autonomie et où les agents de patrouille ont l'occasion de prendre part aux décisions qui touchent leur travail (Stinchcombe, 1980:53). L'organisation qui fait appel à la participation du personnel opérationnel tire un plus grand parti du potentiel de ses effectifs en les encourageant à prendre une part plus active dans les prises de décisions importantes au sein de l'organisation. Cela donne à chacun l'occasion de tirer plus de satisfaction de son travail et contribue à motiver les intéressés à chercher à réaliser les buts communs de l'organisation. Bien que la participation ne puisse, à elle seule, garantir qu'on obtiendra de tels résultats (Melcher, 1976), un grand nombre de faits laissent penser qu'une participation appropriée et bien structurée de la part du personnel opérationnel permet d'obtenir une meilleure productivité de l'organisation et de réaliser plus facilement les objectifs.

La décentralisation du maintien de l'ordre dans la collectivité permet également d'avoir un système de responsabilité qui puisse répondre aux besoins immédiats. Les collectivités où le maintien de l'ordre est assuré par des services de police très centralisés, comme les grands services de police municipaux, se plaignent souvent de ce que les politiques standard de l'organisation ou les décisions internes ne tiennent aucun compte des problèmes, préoccupations ou moeurs particuliers à la collectivité. N'ayant pas le pouvoir de réagir rapidement et avec sensibilité aux problèmes immédiats de la collectivité, les services de police centralisés paraissent souvent fermés, par trop bureaucratiques et

indifférents. Des services de police communautaires doivent avoir une organisation assez souple pour pouvoir déléguer les prises de décisions aux sections ou aux membres qui sont en contact direct avec la collectivité. Toute organisation qui entrave la communication entre la police et la collectivité réduit l'efficacité avec laquelle elle peut chercher à atteindre ses objectifs.

La décentralisation de la prestation des services de police a été citée comme l'une des priorités de réorganisation les plus critiques dans une récente étude de gestion du service de police de Toronto. Le rapport Hickling-Johnston (1982) met l'accent sur ce point en recommandant explicitement un certain nombre de changements importants.

> À l'heure actuelle, les mécanismes de prise de décisions au sein du service de police de Toronto sont très centralisés. À l'avenir, toutefois, il faudra mettre en vigueur une stratégie visant à décentraliser les prises de décisions dans l'ensemble de l'organisation, dans le cadre du programme de réorganisation. Cette recommandation découle de ce qui suit:
>
> - L'évolution fondamentale du rôle et des responsabilités du chef de police exige la délégation des responsabilités vers le bas de la structure hiérarchique de l'organisation.
>
> - Sur le plan opérationnel, il faut se concentrer davantage sur les besoins de la collectivité et y être plus sensible. Les responsabilités et les pouvoirs des responsables opérationnels doivent être compatibles avec cet impératif.
>
> - Le service, et notamment les policiers des échelons inférieurs des services opérationnels, doivent mettre davantage l'accent sur la mise au point de programmes et sur la mise en oeuvre de nouvelles initiatives.
>
> - Pour améliorer les capacités de gestion du service, ce qui est une nécessité fondamentale, il faut donner au personnel opérationnel de plus nombreuses occasions et une plus grande latitude d'assumer des tâches de gestion. Cette exigence est incompatible avec des mécanismes très centralisés de prise de décisions.
>
> (Hickling-Johnston, 1982b : 33)

S'il est vrai que certaines activités peuvent être gérées plus efficacement dans un système centralisé (traitement de l'information, lutte contre les crimes spécialisés, etc.), une grande proportion du travail quotidien des services de police peut être gérée efficacement dans une organisation plus décentralisée. Bien qu'elle ne soit pas sans présenter ses propres problèmes de gestion, la décentralisation devient de plus en plus un modèle d'organisation accepté pour la prestation des services de police communautaires.

PRESTATION DES SERVICES DE POLICE : MODÈLES FAISANT APPEL À DES SPÉCIALISTES ET MODÈLES FAISANT APPEL À DES GÉNÉRALISTES

À mesure qu'il a évolué, le maintien de l'ordre est devenu une activité de plus en plus spécialisée. Des unités d'enquête spécialisées ont été créées pour la plupart des grandes catégories d'infractions et, plus récemment, à ces unités sont venues s'ajouter des divisions spécialisées (relations communautaires, escouades ethniques, unités de prévention, etc.), en réponse aux préoccupations de la collectivité. Pour pouvoir optimiser l'emploi des ressources policières et arriver à atteindre des niveaux de compétence élevés dans des domaines donnés, on examine de plus près la tendance à une plus grande spécialisation des services de police.

Diverses études de recherche et projets de réforme ont défini certains inconvénients de la spécialisation que nous résumerons ci-dessous:

- l'efficacité de la spécialisation dans certains domaines n'a pas été prouvée par rapport aux coûts que l'organisation doit y affecter (relations communautaires, bureaux des enquêteurs, etc.);

- les unités spécialisées finissent par avoir certains privilèges et être perçus comme des corps d'élite, ce qui crée des problèmes de contrôle, d'information et de moral;

- les agents de patrouille en arrivent à avoir moins de responsabilités, moins de pouvoirs et moins de prestige, ce qui les amène à se désintéresser de leur travail et à en retirer moins de satisfaction.

Les effets de la spécialisation sur le rôle de l'agent de patrouille constituent probablement le plus grand inconvénient de la spécialisation des services de police. L'agent de patrouille étant de moins en moins responsable des enquêtes et de l'interaction avec la collectivité, le travail de patrouille est devenu une affectation insignifiante jouissant d'un faible prestige. Quand les éléments les plus importants et les plus intéressants du travail de police sont confiés à des spécialistes, l'agent de patrouille en est réduit à patrouiller les rues en voiture, ce qui est, au pire, une activité routinière et ennuyeuse et, au mieux, une étape nécessaire dans la progression vers une affectation spécialisée, plus gratifiante et jouissant d'un plus grand prestige (c'est-à-dire le travail d'enquêteur). En conséquence, l'organisation perd constamment des hommes ambitieux et entreprenants, ce qui la laisse en général à court de personnel et parfois avec un excédent d'hommes jugés inaptes à un travail plus exigeant (Bittner, 1970:58). Cette situation engendre un faible moral, le mécontentement et la désaffection du travail parmi les patrouilleurs des services de police qui n'ont pas un modèle de patrouille généraliste.

Maintenant qu'on prend de plus en plus conscience de ce problème, on s'efforce de donner au policier opérationnel un plus grand rôle dans les prises de décisions. Le groupe de travail sur le maintien de l'ordre en

Ontario (Task Force on Policing in Ontario, 1974) a retenu le "modèle généraliste du policier" comme élément majeur de la réorganisation des services du maintien de l'ordre en Ontario.

> La conception du rôle de policier que préconise ce rapport place les plus grandes responsabilités sur les épaules de l'agent de police car c'est ce dernier qui prend les décisions les plus importantes dans l'exercice quotidien de ses fonctions. Son aptitude à former un jugement dépend de la qualité de la formation qu'il aura reçue.
>
> (Task Force on Policing in Ontario, 1974 : 20)

Dans la même veine, le rapport Hickling-Johnston (1982b:21) fait un certain nombre de recommandations qui visent spécifiquement à donner aux policiers de patrouille davantage de responsabilités et un plus grand rôle à jouer dans les enquêtes.

> Bien qu'il faille essentiellement réaliser les objectifs établis avec les effectifs dont on dispose, il existe des domaines où il serait possible d'utiliser les effectifs à meilleur escient, notamment:
>
> En accélérant le principe généraliste, en particulier aux échelons les plus subalternes de l'organisation.
>
> En donnant plus de responsabilités au policier des services actifs (enquêtes préliminaires, participation communautaire, prévention, etc.), en plus de la réponse aux demandes de service. Cette mesure aurait l'avantage de rendre également le travail de policier plus gratifiant.

Le fait de donner un rôle plus actif à l'agent de police, en revalorisant ses responsabilités sur le plan des enquêtes et de la participation communautaire, s'inscrit dans ce que l'on considère être une réponse plus efficace de l'organisation aux préoccupations de la collectivité.

L'efficacité d'un organisme de police communautaire réside dans la qualité des rapports qu'il entretient avec la collectivité à l'échelon de l'agent de patrouille. Comme ce sont les policiers de patrouille qui ont le plus de contacts avec le public, il est nécessaire qu'ils aient les pouvoirs et la motivation d'entretenir ces rapports. Il faut éviter de leur enlever certaines responsabilités, en spécialisant certaines tâches de la police comme les relations avec la communauté, la prévention du crime, l'éducation du public, etc., car cela entraîne un abandon des responsabilités opérationnelles et une fragmentation inutile des fonctions. Bien que la spécialisation puisse être désirable pour certaines fonctions sortant de l'ordinaire (laboratoires, services d'identification des infractions graves, etc.), la majeure partie des interactions entre la police et le public doit rester la responsabilité de l'agent de patrouille.

Les gestionnaires doivent décider comment structurer les activités de leur personnel pour réaliser le mieux possible les objectifs de l'organisation. Il faut évaluer les avantages et les inconvénients de la spécialisation du point de vue des objectifs qu'aura établis l'organisation et qu'aura définis la collectivité. On ne pourra former des spécialistes des services de police communautaires qu'en donnant aux agents des responsabilités correspondant à un véritable professionnalisme.

SYSTÈMES DE RÉCOMPENSE ET RÉALISATION DES BUTS DE LA COLLECTIVITÉ

Les membres de toute organisation répondront aux attentes que l'on a à leur égard si on leur offre les encouragements et les récompenses appropriés. Sur ce plan, les services du maintien de l'ordre présentent certains problèmes particuliers. Du fait que le mandat des services de police est complexe, ambigu et, par conséquent, difficile à évaluer, les services du maintien de l'ordre ont eu tendance à mesurer le rendement en fonction des éléments du travail de police qu'il est le plus facile de quantifier. Le strict respect du règlement, des politiques et des procédures du service et la présentation de données quantifiables sur les activités policières ont donné des critères de rendement limités et inadéquats. Dans une analyse perspicace du système traditionnel de récompense des bureaucraties policières, Bittner (1970) fait les constatations suivantes:

> Mais, du fait que les normes établies et tout ce qui récompense la bonne conduite se rapportent presque exclusivement à des questions reliées à la discipline interne, les jugements qui sont rendus n'ont pratiquement rien à voir avec le travail du policier dans la collectivité. Cette reconnaissance est accordée pour avoir fait ce qu'il fallait faire au sein du service et non à l'extérieur, où se trouvent en fait les véritables fonctions du policier. Comme le vrai travail du policier n'est pas énoncé dans le règlement, son supérieur n'a aucun critère pour le juger. De même, le policier n'a aucune bonne raison de vouloir bien faire dans des domaines qui ne comptent pas dans les critères officiels de l'organisation. Le message est très clair: c'est très bien d'avoir mis au point des méthodes de travail qui tiennent compte des besoins de la collectivité, mais cela ne vous mènera à rien. (Bittner, 1970 : 54)

Le règlement du service, les codes de discipline et les récompenses accordées pour la présentation de statistiques se rapportant à la criminalité ont tendance à encourager les policiers à se montrer conservateurs, à suivre le règlement à la lettre et à percevoir leur rôle dans une optique assez étroite. Comme le maintien de l'ordre communautaire est basé sur une conception plus large et plus équilibrée du rôle de la police et met l'accent sur des aspects du travail de police qui n'ont rien à voir avec l'application de la loi, les systèmes de récompense traditionnels posent des problèmes. Pour encourager chez chacun le genre de rendement qui permette à un organisme de police communautaire de réaliser ses objectifs, il faudra mettre au point un système

d'encouragements plus complexe qui visera à récompenser les activités policières axées sur la collectivité. Cela pose un grand problème quand la préférence est donnée à des mesures quantitatives du rendement alors que, dans le cas des activités policières de type communautaire, le rendement qualitatif est l'élément le plus important de l'évaluation de l'efficacité. À titre d'exemple, comment mesurer le rendement d'un agent de police dans des activités comme le règlement des querelles domestiques, l'établissement de bons rapports entre la police et la collectivité, une prévention efficace du crime, la résolution innovatrice des problèmes, etc. Bien qu'il soit probablement possible d'élaborer de telles mesures, il faudra leur accorder, au sein de l'organisation, la même importance que les mesures traditionnelles du rendement, si l'on veut encourager ces activités.

> Les formes d'encouragement doivent être choisies dans une perspective de gestion, c'est-à-dire viser à encourager la réalisation des objectifs du service. Toutefois, pour que le système soit efficace, il faut non seulement recueillir des renseignements sur la participation de chacun à cette réalisation, mais aussi veiller à ce que tous sachent que ces renseignements sont recueillis et utilisés pour décider des récompenses. Il importe de faire la distinction entre les formes d'encouragement préconisées, celles effectivement utilisées et celles que l'on croit être utilisées. (Neave et coll., 1982)

Les services de police communautaires doivent établir des liens directs entre les énoncés officiels de leurs buts opérationnels et un système approprié de récompenses et d'encouragements qui vise à inciter les intéressés à adopter un comportement axé sur la réalisation des objectifs. Toute divergence entre ce que l'organisation préconise publiquement (prévention du crime/relations communautaires, résolution des problèmes de la collectivité, etc.) et ce qu'elle récompense (uniquement les fonctions de répression du crime) suscite, tant chez le personnel opérationnel que dans la collectivité, un degré de scepticisme qui réduit les programmes de la police à un simple exercice de relations publiques.

COMMENTAIRES

Le principal point soulevé dans cette section concerne l'adoption du mode le plus approprié et le plus efficace de prestation de services de police communautaires. Les critiques de la structuration militaro-bureaucratique traditionnelle du commandement et de la gestion des services du maintien de l'ordre ont donné lieu à l'élaboration de nouvelles méthodes d'organisation de la prestation des services de police. On a en particulier fait valoir que les services de police qui sont structurés au niveau de la collectivité, qui ont décentralisé les prises de décisions, donné plus de responsabilités aux policiers de patrouille et adopté un système approprié de récompense du rendement, peuvent le plus facilement réaliser les objectifs d'un système communautaire de maintien de l'ordre.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : ÉDUCATION, RECRUTEMENT ET FORMATION

Sous l'effet des pressions de la société, la police a réagi le plus souvent aux demandes de changement en mettant l'accent sur "l'amélioration des effectifs" (Saunders, 1970). Du fait que les services de police font appel à une main-d'oeuvre abondante, il n'est pas surprenant qu'un grand nombre des stratégies de réforme aient surtout porté sur l'amélioration du personnel et sur les méthodes de perfectionnement des ressources humaines. Cette section traitera de ces stratégies et examinera les questions du recrutement, de la sélection, de l'éducation, de la formation et des débouchés de carrière. Chacun de ces domaines a fait l'objet de recherches abondantes, mais le débat se limitera ici aux questions que les auteurs jugent les plus importantes pour la gestion des services de police communautaires.

Les services de police communautaires exigent que les agents aient les aptitudes intellectuelles nécessaires pour assumer toute une gamme de tâches et aborder les divers problèmes de la collectivité en conformité des objectifs du maintien de l'ordre. Le personnel d'encadrement doit avoir les qualités nécessaires pour utiliser au mieux le potentiel des effectifs en place, et le personnel de gestion, à tous les niveaux, doit reconnaître et exploiter les ressources de la collectivité et orienter l'emploi de ces ressources en conjonction avec ses propres ressources.

La principale question à laquelle il faut répondre est donc la suivante : quelles sont les ressources humaines exigées par un service communautaire de maintien de l'ordre?

CONTEXTE DE L'ORGANISATION : ORIENTATION À DONNER À L'AMÉLIORATION DE LA POLICE

Le modèle des services de police communautaires s'inscrit dans le droit fil d'un grand nombre de stratégies de réforme de la police en ce sens qu'il incite la police à affronter les réalités d'un milieu complexe et en évolution constante. Il part de l'hypothèse que la police peut mieux s'acquitter de ses fonctions en recrutant un personnel de plus haut calibre qui pourra faire un meilleur travail. Toutefois, quand on met l'accent sur l'amélioration du policier, on perd de vue l'objectif initial: l'amélioration des objectifs de maintien de l'ordre en général (Lewis, 1976; Sherman, 1978; Martin, 1979). Devant l'absence de recherches et de documentation indépendantes, les polices canadiennes ont suivi l'exemple des États-Unis en se concentrant sur l'amélioration du policier plutôt que sur celle de l'organisation.

> On n'améliore pas nécessairement les choses en cherchant à recruter des personnes d'un plus haut calibre pour remplir les mêmes fonctions. Dans le cas de la police, cela reviendrait à ce que les cogneurs seraient des diplômés d'université plutôt que des recalés de l'école secondaire. (Balch, 1972 : 119)

Sans perdre de vue la nécessité d'engager des recrues de meilleur calibre, le modèle communautaire accorde une plus grande importance à des principes bien pensés du maintien de l'ordre, exprimés sous forme de buts

et d'objectifs clairs et réalisables, poursuivis par une structure organisationnelle bien spécifique. Tout processus d'amélioration doit tout d'abord créer un climat favorable au sein de l'organisation afin d'y faire une place aux talents et aux aptitudes de chacun (Schneider & Snyder, 1975; Lafollette, 1975). Bref, pour pouvoir enregistrer des améliorations notoires du potentiel des effectifs, il faut faire passer la réforme de l'organisation avant le perfectionnement du personnel.

La question cruciale est la suivante: est-il plus facile d'opérer un changement en recrutant de meilleurs employés au sein de l'organisation en place ou en réformant cette organisation (principes, structures) pour faire place aux changements nécessaires? Pour que le type communautaire de maintien de l'ordre puisse remplacer les méthodes actuellement en vigueur, il faut d'abord que les échelons supérieurs du service de police lui accordent leur appui. Cela fait, les efforts d'amélioration doivent porter à la fois sur les effectifs et sur les méthodes (Carte, 1976). Il est évident qu'il faut pour cela prendre des décisions clés à propos des méthodes appropriées de prestation des services, des moyens appropriés de réaliser les objectifs et du type de personnes dont on pense avoir besoin pour relever ces nouveaux défis. Il s'agit là d'un problème complexe et il faudra nécessairement recruter "le type de personnes approprié", perfectionner les effectifs déjà en place et fonder les méthodes de formation sur des objectifs axés sur la collectivité.

RECRUTEMENT ET SÉLECTION

Le modèle communautaire reconnaît que les policiers sont soumis à des sollicitations sans précédent et doivent répondre adéquatement aux besoins et préoccupations complexes de collectivités en évolution constante. Il devient essentiel de recruter les personnes appropriées pour relever ce défi, et ce, pour deux raisons très importantes:

- C'est à l'agent de police et à ceux qui sont en contact direct avec le public qu'il appartient de veiller à ce que les services de police communautaires soient une réussite.

- La génération actuelle de policiers héritera de la tâche de gérer et d'administrer la prestation des services.

En ce qui concerne le premier point, le modèle communautaire préconise une "gestion axée sur l'agent de police" (Task Force on Policing in Ontario, 1974). Cette prise de position ne fait que reconnaître qu'en bout de chaîne, le maintien de l'ordre est assuré par l'agent de police et que la prise de décision devrait lui incomber. Goldstein (1981) fait valoir que ceux qui sont en contact direct avec la collectivité sont mieux à même de reconnaître les problèmes et de prendre des décisions visant à les résoudre. Une telle délégation des prises de décisions exige des aptitudes décisionnelles et d'autres qualités de gestion que l'on ne rencontre normalement pas chez le policier moyen.

En ce qui concerne le deuxième point, dans l'état actuel des choses, le personnel de gestion est recruté parmi ceux qui ont commencé leur carrière comme agents de police et ont gravi les échelons de l'organisation[6]. Les méthodes actuelles de recrutement doivent tenir compte des nouvelles exigences que présente la gestion future des services de police communautaires.

> Le problème est d'avoir, au sein du personnel, des personnes que l'on peut former pour leur faire atteindre les échelons les plus élevés des services de police, où elles seront appelées à prendre des décisions de politique générale.
>
> Du fait de la situation économique actuelle, il existe sur le marché du travail un grand nombre de candidats compétitifs, ambitieux et qualifiés que pourrait recruter la police. Ces personnes constituent une nouvelle source d'effectifs pour les services communautaires du maintien de l'ordre. Dans les circonstances actuelles, il n'y a aucune raison de ne pas chercher à recruter ces personnes. (Grant, 1980 : 49)

L'INSTRUCTION SUPÉRIEURE ET LA POLICE : METTONS LES CHOSES AU POINT

Le débat concernant l'utilité d'une instruction supérieure pour les membres de la police n'est qu'une variation du thème plus général de l'amélioration du service. La police d'aujourd'hui est aux prises avec les mêmes problèmes troublants que ceux que cherchaient à résoudre les réformateurs d'hier. L'enseignement supérieur ne devrait être qu'un des volets d'une stratégie globale visant à améliorer les services de police, mais, pour diverses raisons, le sujet a évolué indépendamment des questions plus larges qui ont des incidences plus profondes sur la prestation des services de police. En conséquence, une grande partie des recherches, qui cherchent à démontrer un lien direct entre le niveau d'instruction et le rendement de la police, ont abouti à des conclusions diverses (Guyot, 1975; Balch, 1972). En soi, l'instruction ne suffit pas à donner des résultats importants. Par contre, ajouté à d'autres facteurs d'organisation et de gestion, il peut donner de bons résultats (Sherman, 1978). Martin (1977:11) fait remarquer que la question n'est pas très pertinente et détourne en fait l'attention des véritables problèmes. D'après Martin ainsi que Sherman, la véritable question est l'objectif général d'un meilleur rendement des services de police.

Dans ce contexte, l'instruction devient une ressource précieuse de l'organisation et s'inscrit dans la stratégie générale de changement qui vise à répondre aux défis et aux complexités de la société moderne.

> Quel que soit le niveau d'instruction des policiers, il ne peut, à lui seul, transformer la police. Cette transformation exige également une nouvelle structuration de l'organisation, une meilleure gestion et un

---

6 C'est là un point important, tant qu'on n'aura pas étudié et mis en application d'autres options comme la mutation latérale et l'avancement accéléré. (voir Grant, 1980, pour une étude plus approfondie de cette question).

> certain ascendant au sein de la collectivité. L'instruction supérieure n'apportera rien au travail du policier tant que les services de police continueront à le considérer comme une menace plutôt que comme une ressource. (Sherman, 1978 : 2)

L'instruction supérieure ne suffira pas à rendre quelqu'un plus apte à mettre en question les pratiques acceptées et les méthodes traditionnelles de l'organisation. Par contre, si les services de police arrivent à reconnaître que l'instruction est une ressource précieuse et l'utilisent à bon escient, ils devraient en retirer de nombreux avantages. Le modèle communautaire donne un nombre plus que suffisant de justifications du recours à des normes d'instruction plus élevées pour opérer des changements au sein de l'organisation. Masini (cité dans Sherman, 1978:49) affirme que le personnel qui a un niveau d'instruction plus élevé devrait pouvoir apporter des changements, non seulement au sein de l'organisme, mais aussi dans la collectivité.

> Il nous faut des policiers ayant les compétences nécessaires pour prendre des contacts avec la collectivité, reconnaître les groupes qui sont représentatifs de cette collectivité et les réunir, s'asseoir avec eux, débattre des problèmes et ensuite chercher à résoudre ces problèmes. Si nous pouvons tirer parti des connaissances qui leur sont inculquées (plus précisément la définition et l'analyse des problèmes et l'examen des diverses solutions possibles), voilà ce que sous-entend l'expression agent de changement.

Goldstein (1977:297) soutient également, de façon très convaincante, que pour opérer des changements, la police aura besoin du type de compréhension et de perception que possèdent généralement les diplômés des arts libéraux ayant un bagage en sciences sociales. Pour pouvoir s'attaquer aux questions complexes et abstraites et fonctionner dans un milieu non structuré, les services de police auront besoin d'agents ayant reçu cette forme d'instruction. La résolution analytique des problèmes et l'analyse du crime exigent une certaine formation qui aura mis l'accent sur la méthodologie de la recherche, les mathématiques, la statistique, le raisonnement, la logique, etc. Le modèle communautaire exige ces compétences, que permet d'acquérir un niveau d'instruction supérieur, pour réaliser certains buts communautaires de maintien de l'ordre. Si on le relie aux besoins et aux buts de l'organisation, l'instruction peut devenir une ressource précieuse.

NIVEAU DE SCOLARITÉ DANS LA POLICE CANADIENNE

Une enquête réalisée dans les services canadiens de police a révélé que 20 % seulement des personnes ayant répondu au questionnaire avaient reçu un enseignement post-secondaire (Martin, 1977). Il s'agissait, dans la plupart des cas, de cours d'université ou de collège qui n'avaient jamais été terminés. Si l'on pense que la police doit être représentative de la communauté qu'elle dessert, il faut en conclure que le niveau actuel de scolarité des policiers est insuffisant.

D'un point de vue pragmatique, il ne s'agit pas seulement de donner plus de prestige au métier ni d'augmenter le professionnalisme des policiers (Carte, 1976; Price, 1977) [7]. Si le modèle communautaire exige un meilleur niveau d'enseignement, c'est pour pouvoir relever les défis complexes que présentent les changements dans notre société. Le problème est donc pour l'organisation de recruter des effectifs offrant toute la gamme des niveaux d'enseignement dont elle aura besoin pour relever les défis qui se présentent.

> Si la police néglige cet aspect du problème (l'éducation), elle risque de laisser toujours dresser ses plans par des fonctionnaires. Notre société, qui devient de plus en plus complexe, impose un rôle plus vaste au policier. Celui-ci peut devenir un technicien subalterne ou un professionnel épanoui. Le choix n'a pas encore été fait. (Lewis, 1976)

RATIONALISATION DE LA FORMATION

L'éducation et la formation font partie intégrante du processus général de perfectionnement et ont depuis toujours été considérées comme des parties distinctes du même processus. L'éducation enseigne les principes et les raisons, tandis que la formation inculque les méthodes ou les façons de s'acquitter de ses tâches (Santarelli, 1974; Smith & Ostrum, 1974). Ce qui importe, c'est que le processus de perfectionnement soit permanent. Ce processus comprend trois volets essentiels: l'acquisition des compétences, l'intériorisation des normes professionnelles et une meilleure sensibilisation aux problèmes (Anderson, 1977). On fait valoir de plus en plus que, pour être efficace, la formation doit être rationalisée afin d'être opportune et de correspondre aux besoins de ceux auxquels elle est destinée.

On a toutefois critiqué les programmes actuels de formation des nouvelles recrues et le fait qu'ils ne préparent pas les policiers aux tâches complexes "de service" qui les attendent (Campbell & Formby, 1977). Denyer et coll. (1975) ont fait allusion au "mythe de la répression que l'on rencontre à tous les niveaux de la formation des nouvelles recrues et des policiers déjà en poste. Il est nécessaire d'avoir un programme de formation qui soit pragmatique et qui tienne compte de toutes les réalités opérationnelles du maintien de l'ordre. Cela veut dire qu'il faut dissiper les idées fausses associées au modèle étroit du rôle du policier (Steinbery & McEvoy, 1974; Badalemente et coll., 1973; Teasley & Wright, 1973). Les recherches effectuées récemment au Canada avancent que toute formation qui ne tient aucun compte des réalités du métier de policier peut amener un policier à devenir désabusé et à voir ses espoirs anéantis en début de carrière (Cooper, 1982). Cooper fait valoir qu'il est possible de réduire l'écart entre les attentes et l'expérience en introduisant plus de réalisme dans les programmes de formation, c'est-à-dire en donnant aux stagiaires l'occasion de s'entretenir avec des policiers déjà en poste, de visionner des enregistrements magnétoscopiques de policiers au travail et de lire des rapports de police réalistes.

---

7 Les policiers canadiens jouissent d'un prestige relativement élevé: leur profession se place au 85e rang dans une sélection de 480 occupations canadiennes (Blishen, 1979:13).

> Un plus grand réalisme dans le recrutement et dans la formation permettrait d'éviter certains problèmes d'adaptation. Il est désirable d'éviter ces problèmes car ils affectent le rendement du policier et la mesure dans laquelle le service de police remplit le mandat que lui a confié la collectivité. (Cooper, 1982 : 110)

DÉBOUCHÉS DE CARRIÈRE DANS LA POLICE: UNE CRISE SE PRÉPARE

Dans l'ensemble du Canada, les services de police s'attendent actuellement à des coupures budgétaires et à une limitation du recrutement. L'usure des effectifs est récemment tombée à une fraction de ce qu'elle était auparavant. Les possibilités d'avancement sont devenues rares ou inexistantes. Dans la plupart des services, les modalités actuelles de mutation, basées sur une hiérarchie verticale, ne laissent pas aux responsables une grande latitude de distinguer et de récompenser ceux qui méritent de l'avancement. Cette situation pourrait empirer si l'âge de la retraite devait être reculé car cela laisserait en poste ceux qui, autrement, partiraient pour laisser leur place à d'autres.

L'avancement est au point mort dans la plupart des services de police du pays et les policiers, quel que soit leur niveau, voient leurs espoirs de carrière anéantis. Ce problème de personnel pourrait atteindre les proportions d'une crise du fait du conflit entre les espoirs d'avancement de chacun et les occasions limitées d'avancement que les services peuvent offrir. Il est évident que cette situation aura des effets à long terme sur la satisfaction au travail, sur la motivation et sur la qualité globale du rendement de la police. La résolution de ce problème sera l'un des plus grands défis de gestion des années 80.

Le rapport qu'un expert-conseil a récemment préparé pour le service de police de Toronto présente une façon d'aborder ce problème. Intitulé "Un changement d'attitude", le rapport traite du problème des formes traditionnelles d'avancement:

> Le problème est d'autant plus compliqué que le taux de roulement est relativement faible au sein du service et qu'un grand nombre de policiers considèrent que ne pas recevoir d'avancement constitue un échec. Il y aura toujours des possibilités d'avancement, mais il faut encourager l'agent de police à penser que l'emploi d'agent de première classe, du fait de la formation et de l'expérience qu'il exige et des importantes responsabilités qu'il comprend, constitue en soi une carrière intéressante à laquelle il convient d'aspirer. C'est là un changement majeur d'attitude qu'il faudra inspirer au sein du service et que les chefs de police et les gradés devront provoquer et constamment renforcer. (Hickling & Johnston, 1982 : 26)

Ce changement d'attitude aura des ramifications à long terme sur la nature et la structure de l'organisation elle-même. Les auteurs estiment que cette prise de position est pragmatique et compatible avec le principe d'une gestion axée sur l'agent de police et avec le modèle de type communautaire.

Il convient d'examiner de plus près la structure hiérarchique existante à laquelle il est fait allusion ci-dessus. Paradoxalement, cette structure est à la fois à l'origine d'une grande partie de la consternation et du mécontentement que ressentent les policiers, et le seul moyen de combler les espoirs de récompense et d'avancement. M. J. McGinnis, du Collège canadien de police, poursuit actuellement des recherches sur les questions de promotion professionnelle des policiers (rapport à venir). D'après lui, pour aligner les espoirs de carrière actuels sur les réalités de l'organisation en place, il faudrait envisager d'éliminer certains niveaux de supervision pour renforcer implicitement la notion d'un service de police orienté vers une carrière. Ce n'est qu'en changeant la nature de la structure hiérarchique que l'on pourra faire correspondre les espoirs des policiers à la notion d'un service de police de carrière.

LE PROBLÈME DE GESTION : COMMENT AVOIR UN MEILLEUR PERSONNEL SANS PROMOTION PROFESSIONNELLE

Le modèle communautaire exige un personnel de plus haut calibre, mais n'offre que des possibilités d'avancement limitées. Au premier abord, on peut penser qu'il est impossible d'intéresser des personnes mieux qualifiées à s'embarquer dans une carrière sans débouchés, mais ce serait là méconnaître les récompenses intrinsèques et les défis du métier de policier que le modèle communautaire cherche à accentuer.

> Nous ne prêtons pas suffisamment attention au métier lui-même. En plus de convenir au policier, le métier doit également être captivant, avoir de l'importance et présenter des défis. Il n'existe aucun métier qui offre cela autant que celui de la police et, pourtant, nous avons si bien réussi à en éliminer les aspects attrayants que nous nous trouvons maintenant à la recherche de moyens de le rendre plus intéressant. (Reddin, 1966 ,cité dans Cordner, 1978 : 201)

Le modèle communautaire reconnaît les possibilités de rendre le métier de policier plus intéressant tout en cherchant à atténuer les facteurs qui contribuent à le rendre moins attrayant: la bureaucratisation excessive, une supervision trop rigide, des contrôles excessifs, des systèmes de récompenses inappropriés et une mauvaise définition des rôles. Le modèle de gestion axé sur l'agent de police présente des moyens d'éliminer ces facteurs. On pourrait mettre en place un système qui permette aux policiers doués et prometteurs de prendre une part active aux services opérationnels. Il faut trouver de nouveaux moyens de reconnaître et de récompenser le travail de qualité, l'excellence et la compétence dans divers domaines (résolution des problèmes, aptitudes décisionnelles, aptitude d'intervention dans les situations critiques, talent pour les relations interpersonnelles, etc.) [8]. Le travail de patrouille doit devenir plus qu'une forme d'occupation où les policiers marquent le pas en attendant une meilleure affectation.

---

8 Certains ouvrages de recherche suggèrent qu'on pourrait aplanir les problèmes actuels de l'avancement en adoptant un système de mobilité latérale semblable à celui qui existe pour les qualifications professionnelles chez les militaires. Dans un système de ce genre, le salaire et le prestige dépendent de compétences particulières et des qualifications. Cela permet de garder au niveau opérationnel le personnel compétent et talentueux en mettant l'accent sur la mobilité horizontale. (Swanson, 1977)

À condition d'être mis en vigueur comme il convient, le modèle communautaire offre un travail suffisamment captivant, ayant suffisamment d'importance et présentant assez de défis. Toutefois, étant donné la situation actuelle, il faudra remanier la structure de l'organisation et la composition des tâches pour les rendre plus compatibles avec un service de maintien de l'ordre axé sur l'agent de police.

Un grand nombre de professions à orientation communautaire parviennent à attirer d'excellents candidats qui s'attendent à travailler dans leur domaine sans l'espoir d'une promotion professionnelle rapide. À titre d'exemple, des professeurs d'université sont engagés pour enseigner, des infirmières, pour prodiguer des soins, et des travailleurs sociaux sont recrutés dans les écoles de service social pour exercer leur métier dans la collectivité. Toutes ces professions ont une structure horizontale plutôt que pyramidale et leurs membres exercent leur profession, au niveau de la collectivité, avec l'appui d'un groupe de soutien administratif de gestion relativement petit. On peut supposer que, dans ces professions, la question de l'avancement est moins souvent un sujet de préoccupation et de mécontentement, tout simplement parce que les possibilités d'avancement n'existent pas. Dans le cas du professeur, il n'y a aucune honte à commencer et terminer sa carrière dans une salle de classe. Pourquoi donc considérer comme un échec le policier qui commence et termine sa carrière comme agent de police?

GESTION DU RENDEMENT DE L'ORGANISATION : LA QUESTION DE LA PRODUCTIVITÉ DE LA POLICE ET DE L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION

Depuis que les coupures budgétaires forcent les organismes de service public à démontrer qu'ils utilisent à bon escient l'argent des contribuables, la productivité de la police devient une question de plus en plus importante. Comme tous les organismes de service public, la police a eu beaucoup de difficultés à mettre sur pied des mesures appropriées du rendement car la nature très diversifiée du métier de policier et le désaccord sur ce que sont les objectifs du maintien de l'ordre ont rendu très difficile l'établissement de critères utiles du rendement.

Avant d'étudier ce problème de plus près, il serait bon de définir les principes distincts, mais étroitement liés entre eux qui interviennent dans la question de la productivité. Lunney (1980:6) propose la définition suivante:

> Il existe deux types d'indicateurs: l'efficacité et l'efficience. L'efficacité correspond à la réalisation de buts ou d'objectifs définis, sans se préoccuper des fonds ou du personnel employés à cette fin. L'efficience correspond à l'atteinte d'un résultat donné avec le minimum d'effort. En bref, l'efficacité, c'est faire ce qu'il y a à faire tandis que l'efficience, c'est faire les choses comme il le faut. La productivité est basée sur ces deux notions.

Quand on parle de productivité, il s'agit donc de déterminer si les buts voulus ont été atteints (efficacité) et de calculer les ressources utilisées pour les atteindre (efficience). Ainsi, une organisation productive utilise ses ressources de façon efficiente pour obtenir les résultats recherchés, conformément aux buts et objectifs qu'elle a établis.

Dans le secteur privé, le rendement est basé sur la satisfaction des besoins exprimés et explicites d'une clientèle donnée. Par contre, comme toutes les institutions de service public, la police dispose d'un budget fixe. Le rendement est vaguement lié aux affectations budgétaires, mais n'est pas nécessairement déterminé d'après les résultats obtenus ni d'après la satisfaction du client. Les mesures du rendement qui sont basées sur le budget créent souvent des pressions contradictoires au sein de l'organisation. Par exemple, si, comme on le dit constamment, le but du maintien de l'ordre est de combattre le crime, la réduction du taux de criminalité ne reçoit que peu de récompenses au sein de l'organisation. Le budget de la police augmente quand la criminalité augmente et diminue quand elle diminue. Dans ce cas, au lieu de récompenser les services de police d'avoir réduit la criminalité, les systèmes de rendement basés sur le budget récompensent un manque d'efficacité de la part de l'organisation.

Dans le domaine du maintien de l'ordre, il faut, pour mesurer le véritable rendement, mettre sur pied un système complexe et réaliste d'établissement des objectifs et de mesure de l'efficacité. Goldstein (1981) propose que ce système:

- définisse la tâche de la police et ce qu'elle devrait être en termes d'organisation ou de mandat;

- tire de cette définition des objectifs et des buts bien précis;

- établisse des priorités pour permettre la sélection de buts et l'établissement de normes de réalisation et de rendement (résultats minimums acceptables);

- identifie et définisse les mesures du rendement;

- utilise ces mesures pour indiquer aux policiers si leurs efforts portent leurs fruits;

- permette un examen systématique des objectifs et des résultats.

Dans le modèle communautaire, le mandat de la police consiste à assurer une diversité de services qui touchent à la paix, l'ordre et la sécurité de la collectivité. Comme ce mandat social est affecté par d'autres organismes que les services de police, il est probable qu'il faille avoir recours à une variété de mesures du rendement, étant donné la multiplicité des buts inhérents à ce mandat. Diverses questions comme les taux de criminalité, la prévention du crime, l'éducation du public, les services offerts aux victimes et la réduction de la peur sont le reflet des divers aspects du rôle de la police.

Dans une étude comparative de dix-huit petits services de police canadiens, Jobson et Schneck (1982) ont évalué l'efficacité de la police en mettant au point des mesures à indices multiples utilisant des données internes sur le maintien de l'ordre et des données externes sur la collectivité. En prenant pour hypothèse de base que l'efficacité de l'organisation est ce que les parties intéressées (la police et la collectivité) estiment qu'elle devrait être, ils ont mis au point dix mesures différentes de l'efficacité de l'organisation. Les données de la police et l'analyse d'une enquête ont donné quatre mesures internes à l'organisation: taux de criminalité, taux d'élucidation, cote de rendement du service et efficacité perçue. Les six mesures de l'efficacité sur le plan communautaire étaient : la sécurité de l'environnement perçue par le public, le style de maintien de l'ordre, l'accomplissement des tâches, l'importance des services de police et la participation à la vie communautaire. Les résultats ont montré qu'il existe des rapports complexes et parfois contradictoires entre les mesures du rendement. Leurs travaux établissent toutefois que l'efficacité de l'organisation est une question de perception et que la police serait bien avisée de mettre au point un certain nombre d'indicateurs de l'efficacité pour différents groupes de clients. La perception de l'efficacité de la police par la collectivité devrait faire systématiquement partie des critères d'évaluation servant à mesurer le rendement d'un service communautaire de maintien de l'ordre.

Étant donné qu'il faut subdiviser les buts globaux en objectifs et buts secondaires, il devrait être possible d'évaluer le rendement avec plus de précision. Dans le cas des services de police axés sur les problèmes, il est préconisé que l'organisation délimite les divers problèmes et se fixe pour objectifs la résolution de ces problèmes. Les problèmes précis identifiés par la collectivité deviennent ainsi les buts opérationnels de l'organisme de police. Une collectivité donnée peut, par exemple, juger que la conduite en état d'ivresse pose un problème particulier. En définissant des objectifs réalisables (comme la réduction du nombre d'accidents mortels causés par la conduite en état d'ivresse), l'organisme peut déterminer l'ampleur du problème, mettre au point diverses stratégies d'intervention et contrôler et évaluer l'effet de ces stratégies. Quand on met en corrélation des activités données et des objectifs bien définis, l'évaluation du rendement est basée, non sur les méthodes, mais sur les résultats. Ainsi, inculper un plus grand nombre de conducteurs pour conduite en état d'ivresse n'est pas en soi un but de l'organisation mais un "moyen" d'attaquer le problème. Le rendement de l'organisation, ne peut être évalué qu'en établissant un rapport entre les activités et les résultats ou les effets. Un organisme de police communautaire productif utilisera ses ressources de façon efficiente pour avoir des effets identifiables et mesurables sur les principaux problèmes de la collectivité.

GESTION DU CHANGEMENT DANS L'ORGANISATION

Tout effort de changement de la police doit viser en fin de compte à lui permettre d'offrir à la collectivité des services de haute qualité, compatibles avec les valeurs démocratiques et les besoins locaux (Goldstein, 1977:307). Les principales raisons motivant le changement (dont on a traité en détail dans la première section du rapport) sont les

suivantes: la responsabilité de la résolution des problèmes de criminalité et du maintien de l'ordre a été transférée graduellement du public à la police, les budgets importants de la police ne suffisent pas pour résoudre efficacement les problèmes actuels de criminalité et du maintien de l'ordre, et on s'est rendu compte que la police elle-même ne peut lutter contre le crime et les causes du crime que dans une certaine mesure (Heywood, 1979; Grant, 1979; Wilson & Kelling, 1982). Engstad & Evans (1980:142) ont fait remarquer que ces développements:

> ... associés à une plus grande demande de responsabilité financière, juridique et sociale, aux changements économiques, sociaux et démographiques survenant dans les collectivités, aux progrès enregistrés dans le domaine de la technologie et des principes de gestion, et au fait que les principes et pratiques traditionnels de la police sont maintenant mis en question, ébranlent l'institution du maintien de l'ordre et semblent provoquer au Canada et dans d'autres pays de l'Ouest un nouvel examen de la nature et de la portée des services de police et des méthodes de prestation de ces services

Le modèle communautaire présente une réponse logique à ces pressions sociales et peut être considéré comme une stratégie de changement qui transforme les notions traditionnelles du rôle de la police pour pouvoir répondre à l'évolution des besoins de la collectivité.

Cette section traitera de questions précises tombant sous la rubrique du changement de l'organisation: pourquoi il est approprié de changer l'organisation à l'heure actuelle; changements qui font la distinction entre la fin et les moyens; résistance au changement; changement graduel par opposition au changement radical; changement planifié par opposition au changement réactif; rôle de la collectivité dans le changement des services de police.

> Le changement dans l'organisation a pour objectif de permettre d'améliorer l'efficacité de l'organisation. Il ne s'agit pas de se demander si la police peut se permettre un tel changement, mais de déterminer si elle peut se permettre de laisser les choses telles quelles, alors que tout change autour d'elle. (Heywood, 1977: 15)

POURQUOI FAUT-IL CHANGER MAINTENANT?

Le modèle communautaire s'écarte dans une assez large mesure des principes et méthodes traditionnelles du maintien de l'ordre [9]. Par le passé, les efforts de réforme de la police ont toujours visé à améliorer le maintien de l'ordre en insistant surtout sur les questions de gestion interne: amélioration du personnel grâce à de meilleures méthodes d'éducation et de formation, amélioration du matériel et de l'équipement, recours à la technologie moderne, adoption d'une attitude plus sérieuse et plus bureaucratique et restructuration de l'organisation. Cela a servi à faire avancer la cause assez nébuleuse du professionalisme, mais n'a pas nécessairement amélioré la prestation ou l'efficacité des services de police. Sans buts et objectifs basés sur le rendement, le temps, l'énergie et l'argent que l'on a consacrés à l'amélioration des services de police n'ont donné que des résultats marginaux ou mitigés. Goldstein (1979:181) fait valoir de façon convaincante que, dans ce sens, le rendement de la police est au point mort. En présence d'une situation générale où aucune croissance n'est enregistrée, les cadres supérieurs de la police sont, on le comprend, hésitants à adopter de nouveaux programmes ou à promouvoir l'amélioration de l'organisation, étant donné les piètres résultats des efforts faits par le passé. De même, les responsables hésitent à affecter aux services de police un budget encore plus important sans avoir une meilleure garantie que cet investissement aura un effet manifeste sur des problèmes donnés qui préoccupent la collectivité. Il est grand temps qu'on se préoccupe davantage de la substance (la résolution des problèmes) plutôt que de l'amélioration des moyens utilisés pour atteindre des objectifs indéfinis.

> La police a été particulièrement sensible à la tendance à faire passer les moyens avant la fin et a consacré une plus grande partie de ses efforts d'amélioration aux méthodes d'organisation et d'opération qu'aux résultats essentiels de son travail. Cet état de choses a été aggravé par la tendance au professionnalisme qui porte à mettre l'accent sur la dotation en personnel, sur la gestion et sur l'organisation des services de police. On met de plus en plus en doute l'hypothèse généralement acceptée que l'amélioration de la gestion interne permettra à la police de traiter plus efficacement les problèmes qu'on lui demande de résoudre. Si la police désire tirer un meilleur parti des efforts consacrés à l'amélioration de ses

---

9 Les auteurs désirent à reconnaître les recherches importantes de Herman Goldstein relatées dans trois ouvrages récents:

Goldstein, H. Policing a Free Society. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1977.

Goldstein, H. "Improving Policing: A Problem Oriented Approach." Crime & Delinquency, Vol. 25, N° 2, p. 236-258.

Goldstein, H. The Problem-Oriented Approach to Improving Police Service. Ouvrage inédit. Madison, Wisc.: École de droit de l'université du Wisconsin, mars 1981 (4 volumes).

> activités, et si elle est appelée à mûrir comme profession, elle doit se préoccuper davantage des résultats de ses efforts. (Goldstein, 1979 : 236)

Goldstein (1979) fait observer que les bureaucraties courent le risque de devenir obnubilées par le fonctionnement de leurs organisations, au point où elles oublieront la raison première de leur existence. Il pense que la police soit exceptionnellement sensible à ce phénomène. Comme toutes les institutions de service public, la police dispose d'un budget et n'est pas payée en fonction des résultats fournis (Drucker, 1977:144). Il est raisonnable de penser que, si la police compte pouvoir rivaliser avec les autres services (services sociaux, services de santé, enseignement public, transports, travaux publics, etc.) pour sa part du budget de la collectivité, il lui faudra de plus en plus souvent justifier ses demandes en se montrant capable de produire des résultats identifiables. Il est à prévoir qu'on exigera de plus en plus que la police démontre la corrélation entre l'emploi de ses ressources et les problèmes particuliers à la collectivité. Le maintien de l'ordre n'a pas encore senti les effets des mouvements de "consommatisme" (Goldstein, 1981:25). À mesure que les collectivités exigeront des améliorations notoires de la prestation des services de police, les améliorations seront de plus en plus mesurées en termes des résultats obtenus. Par exemple, ceux que préoccupe le problème des femmes maltraitées ne s'inquiètent pas vraiment de savoir si la police est envoyée sur les lieux avec l'aide d'un système de répartition informatisé, s'il y a un ou deux agents dans la voiture, si les policiers sont grands ou petits, hommes ou femmes , s'ils représentent la composition ethnique de la communauté ou possèdent des diplômes. Ce qui compte pour eux, c'est ce que la police peut faire et fera pour la femme maltraitée. Ainsi, en tant que stratégie de changement, le modèle communautaire met l'accent sur le résultat concret du maintien de l'ordre.

RÉSISTANCE AU CHANGEMENT: COÛTS ET AVANTAGES

Les auteurs sont d'avis que les données présentées dans les deux premiers rapports de ce projet justifient amplement qu'on appuie le changement, mais la valeur des justifications présentées est importante car, par nature, le changement tend à troubler l'ordre établi, à coûter cher et, bien souvent, à s'accompagner de conséquences imprévues (Wycoff, 1980). MacDonald (1980:16) estime qu'il ne faudrait opter pour le changement ou la réorganisation que quand il est manifeste que les rôles, les buts de gestion et les grands objectifs pourraient être réalisés plus facilement avec des structures différentes.

Un grand nombre de facteurs peuvent influencer la réussite de la réorganisation: le contentement de soi que l'on retrouve souvent dans les organisations paramilitaires (Kelling & Kliesmet, 1971), les intérêts de longue date qui portent à vouloir préserver la hiérarchie en place et le statu quo (Bordua & Reiss, 1966), la méfiance à l'égard des raisons avancées en faveur du changement et la mauvaise diffusion des raisons justifiant le changement (Meyer, 1978), l'absence de buts précis, la crainte de l'échec et les conséquences incalculables[10].

---

10 Wycoff et Kelling (1978) présentent un exposé très intéressant de la résistance au changement radical de l'organisation d'un grand service de police aux États-Unis.

> ... la réaction à l'innovation (aux changements) sera probablement fonction de la mesure dans laquelle les membres de l'organisation perçoivent la pertinence des innovations. (Nord, 1975 : 14)

En ce qui concerne le modèle communautaire, c'est là un point crucial. Comme le changement entraîne un certain bouleversement et le mécontentement, les représentants de la collectivité et les responsables de la police exerceront beaucoup de pressions pour démontrer à l'avance que les efforts de changement influenceront sans doute suffisamment la qualité des services de police pour que ces efforts valent la peine (Goldstein, 1981 : 26).

CHANGEMENT GRADUEL OU CHANGEMENT BRUTAL

> Le changement radical est un changement qui sous-entend une altération et un bouleversement des divers sous-systèmes de l'organisation ou des modes de comportement de ses membres. Les sous-systèmes comprennent: l'information, les valeurs, les mesures d'encouragement, les pouvoirs, etc. (Zaltman et coll., 1973:24)

L'organisme de la police au sein de la collectivité est solidaire des forces sociales, juridiques, économiques et historiques qui l'ont façonnée. Cela ne fait que compliquer le changement de son organisation. Les organismes de police ne sont pas isolés et ne sont pas non plus les sujets passifs d'influences internes ou externes. En tant qu'élément d'un ensemble de sous-systèmes, ils existent de façon interactive avec chaque organisation du système et contribuent à façonner et à limiter les autres (Wycoff, 1980:IV-4). Si, dans un système interactif, on essaie de changer la nature d'un élément, cela peut avoir des effets sur les autres éléments et entraîner des répercussions que l'on n'avait pas voulues ou prévues.

On a déjà indiqué que le modèle communautaire suppose une modification des principes et rôles traditionnels du maintien de l'ordre. La conversion de ces principes en plan de mise en oeuvre (objectifs et buts) déterminera la nature et la portée du changement organisationnel nécessaire. La solution axée sur les problèmes, qui est au coeur même du modèle communautaire, est reliée à la situation: des ressources et des méthodes données sont appliquées à des problèmes particuliers. L'ampleur et la complexité d'un problème donné, ainsi que le coefficient de capacité des ressources de la police et de la collectivité, dicteront dans quelle mesure la restructuration est nécessaire pour obtenir les résultats voulus. En mettant l'accent sur les problèmes individuels du maintien de l'ordre, on modère les changements profonds de l'organisation car on a le souci pragmatique de réduire au minimum le bouleversement interne tout en maximisant les résultats. Le modèle communautaire préconise le changement modéré et progressif. Le dicton "rien ne remplace la réussite" convient parfaitement dans ce contexte. La réussite se mesure en termes de résultats concrets. Les résultats sont plus évidents et plus faciles à mesurer quand les programmes sont conçus pour traiter de problèmes distincts. Les coûts en ressources peuvent être mis en corrélation directe avec des résultats donnés de l'organisation. Les connaissances, les

compétences et l'expérience acquises dans le cadre des efforts de changement contrôlé peuvent être transférées ailleurs et servir à attaquer d'autres problèmes persistants.

CHANGEMENT PLANIFIÉ OU CHANGEMENT RÉACTIF

La police offre généralement ses services de façon réactive: elle réagit aux événements après coup et passe donc une très grande partie de son temps à résoudre les problèmes de la veille. Le travail de la police peut en fait se résumer à la réaction au total des demandes de services qui constituent l'unité de base du métier de policier (Goldstein, 1981:45). De plus, la police se contente généralement de croire qu'elle peut être sensible au changement en remaniant les stratégies réactives existantes en fonction des changements subtils qui se produisent dans l'ensemble des demandes de services (reflétant les problèmes de criminalité et de maintien de l'ordre).

Le modèle communautaire exige deux changements profonds de cette position réactive. Premièrement, en ce qui concerne la méthodologie axée sur les problèmes, il faut que les responsables de la police changent de perspective et groupent en problèmes un grand nombre d'incidents semblables. Par exemple, une avalanche d'entrées par effraction doit être traitée comme étant plus qu'une série d'infractions individuelles. Il faut traiter ces infractions comme un problème dont il s'agit de définir les variables: population délinquante identifiable, caractéristiques discernables des modes d'exécution, occasions identifiables d'infractions du même genre, facteurs contribuant au problème (salles de billard électrique, zones de logement subventionné), facteurs socio-économiques et une foule d'organismes communautaires désirant vivement que le problème soit résolu. Deuxièmement, le modèle exige que l'on aborde de manière planifiée la résolution des problèmes de la collectivité. Les techniques de résolution des problèmes suggèrent une méthodologie qui analysera les problèmes persistants et les réactions actuelles à ces problèmes, identifiera les problèmes, aura recours aux ressources appropriées au sein de l'organisation et de la collectivité, et évaluera leurs effets. Du fait du type de service qu'elle assure en contact direct avec la collectivité, la police accumule une abondance de renseignements et de connaissance dont elle peut se servir pour définir et éclaircir les problèmes existants de la collectivité.

Cette association plutôt "agressive" avec la collectivité soulève d'importantes questions. Si la police doit jouer un rôle plus préventif et plus visible au sein de la collectivité en ce qui concerne la résolution des problèmes, il lui faut tenir compte du mandat et des stratégies d'autres organismes sociaux. La réaction de ces organismes peut contribuer au problème ou à sa solution. En comprenant la nature de la réaction des autres organismes, on peut trouver des domaines de chevauchement ou de conflit qui font que la police et les autres organismes travaillent parfois en employant des moyens qui s'opposent (Goldstein, 1981 : 60).

La façon dont la police se comporte à l'égard des malades mentaux ou des alcooliques chroniques montre bien qu'il est important d'évaluer la réaction totale de la collectivité à un problème. D'une part, le public exige un niveau d' "ordre public" qui exclut les types de comportement manifestés par ceux qui souffrent de troubles mentaux (périphérique)

ou d'ébriété chronique. D'autre part, la tendance récente à ne plus les placer dans des établissements renvoie ces personnes dans la collectivité. La police, qui est chargée du maintien de l'ordre, se trouve en opposition avec les organismes communautaires de santé mentale et de service social, qui ont pour mandat le bien-être de la collectivité et de ses membres. Le "problème" pour la police n'est peut-être pas uniquement la prolifération des demandes de services liées au comportement de ces personnes, mais le conflit qui existe entre les normes de la collectivité et les mandats officiels de ses organismes.

Tout système qui aborde de tels problèmes de façon planifiée exige que la police cherche la solution au-delà de son mandat traditionnel. Il se peut que ces problèmes ne soient que marginalement la responsabilité de la police. Une intervention judicieuse exige que la collectivité coordonne ses efforts et répartisse ses responsabilités. Une réaction raisonnée de la part de la police pourrait simplement consister à énoncer les conflits inhérents qui existent, influençant ainsi les prises de décisions des responsables de la collectivité. Si la police prépare son dossier en étudiant en détail des problèmes importants, elle pourra jouer un rôle plus efficace dans la prise de décision de la collectivité. Toutefois, il est possible que ce soit la collectivité qui, en fin de compte, dicte la nature et la portée des changements dans les services de police.

RÔLE DE LA COLLECTIVITÉ DANS LE CHANGEMENT DES SERVICES DE POLICE

Dans un contexte d'évolution constante et d'incertitude, la planification de l'avenir peut paraître futile ou sans aucune connexion. On peut fort bien reconnaître la nécessité du changement, mais ne pas lui accorder une très grande priorité, considérer le changement comme quelque chose qui peut être remis à plus tard, quand les pressions actuelles se seront atténuées. En fin de compte, les objectifs de maintien de l'ordre et la mesure dans laquelle la police pourra les réaliser dépendront des besoins, des intérêts et de l'appui de la collectivité. Il existe de grandes différences entre les collectivités et certaines ne peuvent appuyer les changements nécessaires tandis que d'autres ont des attitudes qui varient beaucoup. Si des progrès sont réalisés dans les collectivités qui accueillent le changement et le gèrent de façon appropriée, cela peut encourager les autres. Les attitudes de la collectivité sont fortement influencées par la police. Il n'y a rien de surprenant à ce que le public perçoive le maintien de l'ordre en termes simplistes et refuse parfois d'appuyer les changements nécessaires. La police elle-même et les médias diffusent des idées trompeuses sur les moyens des services de police en faisant croire que les objectifs de lutte contre le crime seraient facilement réalisables si la police disposait de plus de ressources, était soumise à moins de demandes de services, avait de plus gros budgets, un meilleur équipement, davantage d'hommes, plus de pouvoirs, etc. Par contre, il faudrait sensibiliser la collectivité au fait que:

- les services de police sur lesquels elle s'appuie tant ont des effets extrêmement limités;

- les coupures des dépenses gouvernementales ne permettront pas de maintenir les services de police sous leur forme actuelle et encore moins de leur faire prendre de l'expansion;

- l'on devra trouver de nouveaux moyens de s'attaquer aux problèmes complexes que l'on a, par le passé, traités en se contentant de leur affecter plus de policiers. (Goldstein, 1979)

Quand il y aura plus de franchise entre la police et la collectivité, les attentes du public correspondront de plus près aux réalités des moyens de l'organisation.

> Cet accent sur la mesure dans laquelle un meilleur maintien de l'ordre dépend, en fin de compte, de la collectivité rappelle un peu le dicton qui dit qu'une collectivité a les services de police qu'elle mérite. Pour que cela soit vrai dans le contexte actuel, avec notre société si complexe, il faut que le public soit suffisamment conscient des complexités du fonctionnement de la police pour pouvoir savoir ce qu'il peut exiger et comment différentes demandes affecteront leur qualité. (Goldstein, 1977 : 233)

SYSTÈMES INFORMATIQUES DE GESTION DANS LA POLICE (SIG)

Les progrès technologiques ont toujours eu des effets profonds sur le maintien de l'ordre. L'introduction des cabines téléphoniques de police, des voitures de police, des communications par radio, etc., a transformé les méthodes traditionnelles de maintien de l'ordre et refaçonné la nature même du métier de policier. De la même façon, le recours à l'informatique promet de transformer le mode de fonctionnement et, qui plus est, le mode de gestion des services de police. Les systèmes d'information de gestion (SIG) actuellement utilisés dans divers services de police ont déjà changé la façon dont les renseignements sont communiqués, stockés et analysés dans un système moderne de maintien de l'ordre. De nouveaux progrès dans la technologie sur laquelle sont basés ces systèmes et un emploi plus efficace et plus éclairé de ces systèmes par le personnel opérationnel et de gestion promettent de créer un nouveau style de maintien de l'ordre et de gestion de la police. Dans le contexte des services de police communautaires, les systèmes intégrés de gestion devraient permettre d'offrir à la collectivité une prestation plus efficace et plus efficiente des services généraux de police.

Un système intégré de gestion est essentiellement un moyen de contrôler et d'utiliser l'information pour prendre des décisions. Dans une étude des systèmes de gestion de la police, effectuée pour le ministère du Solliciteur général, par Decision Dynamics Corporation (Zaharachuk et coll., 1978: vol.4,17) définit le SIG dans les termes suivants:

> Bref, un SIG est un outil utilisé pour organiser et contrôler les ressources en information d'un organisme, de façon efficace et rentable, et, par conséquent, de faciliter la prise de décision à tous les niveaux.

Tous les services de police ont une forme ou une autre de SIG, qu'il s'agisse d'un simple fichier ou d'un système complexe de répartition informatisée. L'emploi actuel de l'ordinateur pour appuyer et remplacer

les systèmes d'information manuels offre aux services de police un outil plus complexe, efficient et potentiellement efficace de gestion, de traitement et de diffusion des renseignements.

Le SIG revêt une importance particulière pour le maintien de l'ordre en raison de la quantité, de la complexité et de l'importance opérationnelle du traitement de l'information qui caractérisent les opérations policières, ainsi que du temps que ce traitement prend. Une partie essentielle des activités de police consiste à recueillir, stocker et analyser des renseignements.

> Peu de directeurs de services de police sont conscients de la quantité de ressources qui sont consacrées, dans leur organisation, à la préparation, au stockage et à l'extraction des données qui serviront à des opérations sur le terrain et à des fins de gestion. Les patrouilleurs passent une grande partie de leur temps à établir des rapports sur les incidents et à consigner des renseignements connexes qui seront stockés dans les dossiers et serviront à des enquêtes judiciaires. La section centrale des dossiers d'un service de police se compose de policiers et de civils qui passent tout leur temps à stocker et à traiter ces données. Les gestionnaires supérieurs, de par leurs responsabilités d'ordre plus général, passent une grande partie de leur temps à jouer avec des chiffres et à produire de l'information qui servira à la prise de décisions. Le traitement de l'information est probablement le service le plus coûteux d'un service de police.(Zaharachuk et coll., 1978: vol. 4, 29)

Une partie des problèmes auxquels se heurtent actuellement les organismes de police sont directement liés à l'emploi et au stockage de l'information et au temps consacré au maintien de l'acheminement de l'information. La collecte et l'entrée des renseignements ont absorbé la majeure partie des ressources de la police, et la recherche et l'analyse en ont souffert en conséquence. Les services de police moderne sont submergés d'informations, de dossiers, de rapports, etc., au point où les cela a nuit aux exigences opérationnelles. À titre d'exemple, le chef de la police du West Yorkshire, qui vient de prendre sa retraite, a suggéré, dans un article de presse récent, que l'absence d'un SIG efficace a permis au fameux égorgeur du Yorkshire d'éviter d'être arrêté dès le début.

> Il a admis que la police avait interrogé l'égorgeur à neuf reprises et que Sutcliffe lui aurait échappé la dixième fois, en 1981, s'il n'était pas passé aux aveux. Gregory a rejeté le blâme sur la paperasserie bureaucratique. "Notre système de classement était un vrai fouillis" a déclaré Gregory. "Il y avait parfois des rapports et des déclarations qui attendaient neuf mois avant d'être classés. Les faiblesses de notre propre système offraient à Sutcliffe sa voie de salut." (The Ottawa Citizen, 27 juin 1983 : 12)

Un surcroît d'information et des systèmes inadéquats de recherche et d'analyse constituent un problème majeur pour le personnel de gestion et pour le personnel opérationnel des services de police. Les systèmes informatiques de gestion sont conçus pour résoudre ce problème en offrant trois services d'information fondamentaux: renseignements à l'appui des activités opérationnelles, données sur les patrouilles et les enquêtes, données sur le rendement, ce qui permet d'examiner le rendement de chacun et de l'organisation et de tracer les courbes des tendances passées, présentes et probables. Un SIG efficace qui fournit ce genre d'information devrait permettre:

- une gestion plus efficace,
- une meilleure compréhension des objectifs de l'organisme,
- une prise de décisions plus adéquate,
- un personnel et des gestionnaires plus compétents,
- une meilleure structure de l'organisation,
- une formation de meilleure qualité
- une meilleure affectation de ressources rares,
- une productivité plus élevée, et
- un meilleur service.

(Zaharachuk et coll., 1978: vol. 4,17)

Les systèmes informatisés utilisés par la police varient beaucoup en dimensions, en coût, en complexité et en utilité. Il est impossible de parler ici du grand nombre de systèmes informatisés actuellement utilisés en Amérique du Nord ni de traiter comme il se doit des innovations prévues à long terme. Cela ne fait pas partie de notre mandat et exige des connaissances que nous n'avons pas. Par contre, nous nous pencherons sur la façon dont les systèmes d'information de gestion peuvent répondre aux besoins particuliers d'un service communautaire de maintien de l'ordre.[11]

SYSTÈMES INFORMATIQUES DE GESTION ET SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Dans le domaine du maintien de l'ordre, comme dans les autres secteurs de la gestion organisationnelle, les systèmes d'information de gestion ont été conçus pour aider les gestionnaires à gérer des organisations complexes de façon plus scientifique, c'est-à-dire à baser les prises de décisions sur des données fiables, précises et quantifiables sur ce qui s'est produit par le passé, sur ce qui se passe actuellement dans l'organisation et sur ce qui se passera probablement à l'avenir. Bien que la gestion d'un organisme de police reste encore un art et que les décisions soient appelées à dépendre encore des perceptions, des connaissances et de l'intuition personnelle des intéressés, ces décisions peuvent maintenant être appuyées par une abondance de données empiriques.

Devant la complexité croissante des opérations internes de la police et les demandes de plus en plus fortes d'imputabilité publique, les gestionnaires doivent pouvoir faire preuve de meilleures compétences de

---

11 Le lecteur qui désire s'informer davantage à ce sujet est invité à consulter une série de rapports préparés par Decision Dynamics Corporation (Zaharachuk et coll., 1978) pour le Solliciteur général du Canada. Ces rapports donnent un excellent aperçu de l'historique et du développement des SIG au Canada et aux États-Unis et fournissent quelques lignes directrices et modèles précis à l'intention des chefs de police qui envisagent d'adopter un tel système.

gestion. Les services de police doivent maintenant être perçus non seulement comme rentables sur le plan coûts-efficience, mais aussi sur le plan coûts-efficacité. Pour cela, un gestionnaire doit avoir une compréhension complète et détaillée de la façon dont sont utilisées ses ressources et doit également pouvoir démontrer que celles-ci ont des effets mesurables sur les buts de l'organisation. Dans un organisme de police communautaire, un SIG efficace doit pouvoir fournir au gestionnaire une meilleure compréhension du rendement de son organisation et lui donner les données dont il a besoin pour évaluer le rendement global.

Dans l'ensemble, les SIG devraient permettre aux gestionnaires de mieux répondre aux besoins de services de police communautaires : en clarifiant les objectifs de l'organisation, en permettant de maintenir plus facilement le rendement individuel et celui de l'organisation, en décentralisant l'information au niveau des simples agents pour appuyer les activités opérationnelles, en stimulant la gestion préventive et planifiée de l'organisation et en permettant aux gestionnaires de satisfaire aux exigences d'une plus grande imputabilité.

Clarification des objectifs de l'organisation

Pour pouvoir mettre au point un système d'information de gestion qui soit efficace, il faut identifier clairement les objectifs de l'organisation qui peuvent être mis en corrélation avec des activités précises de la police. Quand les mesures de l'activité de l'organisation sont rapprochées des résultats obtenus par l'organisation, le gestionnaire peut faire le lien entre le rendement et l'efficacité. On peut alors établir des rapports clairs entre l'affectation des ressources et les résultats obtenus par l'organisation. Dès lors, il devient possible de comparer le coût des services de police pour des opérations données à celui d'autres stratégies possibles. Le Collège canadien de police met actuellement au point un modèle complexe de simulation des opérations policières qui permettra aux gestionnaires de faire l'essai de diverses stratégies d'affectation des ressources et d'examiner les effets multiples de ces stratégies tant sur l'organisation que sur le mandat qui lui est confié.

> Notre méthode consiste à mettre au point un système analytique qui identifie les activités de base d'un organisme de police, les rapports qui existent entre elles, et l'interaction de ces activités avec le mandat de l'organisme de police et le reste système de justice pénale. Autrement dit, nous nous penchons sur l'aspect économique de la gestion d'un organisme de police, considéré dans son ensemble plutôt que d'essayer de réaliser des économies dans des secteurs individuels: par exemple, chercher à réduire les frais de commis sans considérer les conséquences sur les activités du service. Nous examinons les rapports entre le coût des ressources et les résultats obtenus par le service et cherchons à équilibrer ce rapport coûts-résultats pour obtenir le meilleur rendement à partir d'un ensemble donné de ressources disponibles. À l'aide du modèle, nous examinons les effets des diverses options

> d'affectation des ressources sur le rendement, celui-ci étant mesuré en termes d'arrestations, du taux d'affaires résolues et de leur valeur économique. Dans la simulation sur ordinateur, nous utilisons des données opérationnelles dans la mesure du possible pour obtenir une caractérisation réaliste des rapports du modèle. (Neave et coll., 1982, p. 128)

Les SIG entraînent donc un niveau de clarté et de compréhension des opérations policières et des objectifs de l'organisation qui permet de mettre au point et d'utiliser des mesures réalistes du rendement. Les gestionnaires disposant de ressources limitées peuvent alors maximiser l'efficience des opérations de leur service et évaluer son rendement en fonction de l'impact qu'il a sur les objectifs établis du service.

Les systèmes d'information de gestion peuvent mettre en corrélation le rendement de l'organisation et les divers objectifs de services de police communautaires

Le SIG permet aux services de police communautaires de mieux mesurer toutes les activités policières et de décrire plus complètement le rôle de la police dans la collectivité. Par le passé, les mesures du rendement de la police ont eu tendance à se concentrer sur les Systèmes de déclaration uniforme de la criminalité (SDUC) ou sur les aspects du travail de police se rapportant à la criminalité. Les nouveaux systèmes intégrés de gestion donnent aux gestionnaires une description plus complète de toute la gamme des activités et des demandes de services qui occupent le temps et les ressources de la police. La prédominance des activités d'application de la loi ou des activités non liées au crime, dans le maintien de l'ordre, a été méconnue en raison des mesures limitées du rendement visant à tenir compte uniquement des services liés aux activités criminelles. Dans l'ensemble, cela veut dire que les mesures traditionnelles du rendement ne tiennent pas compte d'environ 70% des activités de la police. L'absence de données enregistrées et quantifiables sur ces diverses activités de maintien de l'ordre et de service social a fait que, par le passé, les gestionnaires ont mal contrôlé ou mal compris ces activités et ont trouvé difficile de les présenter au public comme domaines légitimes d'affectation des ressources. L'emploi généralisé et exclusif des données des S.D.U.C. pour valider l'activité de la police a fait que celle-ci s'est cantonnée dans la lutte contre le crime. Comme seules les activités "enregistrées" de la police servent à évaluer le rendement de chaque policier, toutes les autres activités sont devenues marginales ou sans rapport avec les objectifs de l'organisation et les attentes du public.

Les systèmes d'information de gestion, grâce auxquels il est possible de dresser des statistiques descriptives pour toute la gamme des activités policières, permettent aux gestionnaires d'évaluer le rendement de façon plus réaliste et complète. Sur le plan interne, cela veut dire que certaines activités auparavant négligées (maintien de l'ordre et service social) peuvent être évaluées avec plus de précision, tant sur le plan du rendement individuel des policiers que sur celui de l'emploi des ressources de l'organisation. Il serait, par exemple, intéressant de savoir combien de temps est consacré aux querelles domestiques, aux interventions pour trouble de la paix, aux accidents de voiture, etc., quand on évalue et

planifie l'affectation des maigres ressources dont dispose la police. De plus, ce genre de données pourrait servir à sensibiliser le public à toute la gamme d'activités des services de police et permettre aux gestionnaires de montrer les coûts engagés pour ces activités.

Il serait bien plus facile de convaincre la collectivité que d'autres formes d'intervention seraient plus rentables si l'on pouvait montrer, chiffres en main, le temps consacré par la police, le coût des ressources, etc., pour ces activités. Ainsi, quand un organisme de police communautaire dresse ses objectifs, les gestionnaires pourront démontrer plus efficacement comment ces objectifs affecteront la répartition des ressources et quel genre de compromis il faudra accepter pour répondre à de nouvelles demandes.

Le SIG encourage la décentralisation des services de police

L'un des grands principes du maintien de l'ordre communautaire est que les services de police doivent viser à répondre aux besoins spécifiques de la collectivité. Cela veut dire que la participation de la communauté doit se faire au niveau local et que la réponse de la police doit se faire au niveau opérationnel. Toutefois, la nécessité de décentraliser la prestation des services en donnant plus de pouvoirs et de latitude aux chefs et au personnel opérationnel entre souvent en conflit avec le besoin qu'a l'organisation de coordonner et de contrôler efficacement les opérations collectives de l'ensemble du service. Le SIG permet de résoudre ces conflits en rendant possible la centralisation d'une base de données servant à la planification et à l'évaluation au niveau de la gestion, tout en permettant des opérations plus décentralisées et la participation du personnel opérationnel.

Un bon SIG peut satisfaire la nécessité d'un contrôle centralisé de la planification en assurant un meilleur acheminement des données opérationnelles sur les activités des diverses unités de l'organisation: équipes, détachements ou policiers individuels. Un SIG permet aux cadres de la police d'avoir accès à plus d'information sur un plus grand nombre d'activités qui peuvent être mises en corrélation avec les buts opérationnels des diverses unités. Bien qu'il puisse y avoir moins de contacts directs entre les cadres supérieurs et le personnel opérationnel, les meilleurs échanges d'informations rendus possibles par un SIG permettent de décentraliser la prestation des services sans perdre le contrôle central de la gestion. Les SIG permettent de relier aux zones ou aux détachements individuels les diverses mesures de l'activité policière. L'emploi de l'analyse informatisée permet un contrôle dynamique et constant des activités à tous les niveaux de l'organisation, ce qui permet aux cadres supérieurs de prendre des décisions.

Comme, sur le plan purement technique, l'entrée des données peut être décentralisée aux détachements locaux ou aux bureaux auxiliaires, ou même aux véhicules de police, il n'y a aucune raison technique pour vouloir centraliser les opérations dans un même bâtiment. En fait, cette décentralisation permet au personnel opérationnel de passer plus de temps dans la collectivité qu'il dessert. Les SIG sont conçus, non seulement pour l'entrée de l'information aux fins de gestion, mais aussi pour des fonctions importantes d'appui opérationnel. La possibilité qu'ont les policiers individuels et les chefs de zone ou de détachement d'évaluer

l'information rend également le personnel opérationnel plus apte à prendre des décisions. Disposant de statistiques pratiques sur les courbes de criminalité, les demandes de services, les enquêtes, etc., le personnel opérationnel peut aborder son travail avec un niveau de compétence qui n'était autrefois pas possible. L'agent de police imaginatif que préoccupe un problème particulier lors de sa patrouille devrait idéalement pouvoir obtenir des renseignements détaillés sur les autres faits du même genre qui se sont produits par le passé, sur les demandes répétées de service, sur les adresses douteuses, etc., pour pouvoir être plus efficace. Si, par exemple, il est appelé à intervenir dans une querelle domestique dans son quartier, il pourrait, en obtenant facilement des renseignements sur les appels précédents provenant de la même adresse, sur la présence d'armes, sur la nature des querelles antérieures, etc., intervenir plus efficacement et prévoir tout risque pour sa sécurité personnelle. Ainsi, les SIG qui fournissent au personnel opérationnel des renseignements qui lui sont directement utiles permettent à tous les niveaux de l'organisation de prendre des décisions de façon plus professionnelle. Les SIG renforcent la notion des opérations policières axée sur l'agent de police et évitent le manque d'échanges d'information qui existait autrefois entre le personnel opérationnel et les gestionnaires.

Le SIG encourage la gestion stratégique

Chose curieuse, la technologie des communications a jusqu'à présent encore accentué le caractère réactif des services de police au point que la facilité d'accès à ces services a fait de la gestion policière un processus essentiellement axé sur la réaction et l'intervention en cas de crise. De ce fait, toute planification à long terme de la gestion, capable de prévoir les besoins futurs en matière d'organisation, les tendances du milieu, l'évolution des demandes de services, etc., brille par son absence.

La prédominance d'une planification tactique à court terme est compréhensible, compte tenu de la place occupée par les situations de crise dans le travail de la police. L'incapacité de celle-ci à prévoir et, donc, à planifier les changements à long terme (entre 10 et 20 ans) a cependant nui aux services de police lorsque ceux-ci ont été confrontés à des demandes inattendues. Bien qu'il ne soit pas possible de prévoir toutes les contingences, il est manifestement nécessaire que les cadres actuels de la police entreprennent une planification stratégique orientée vers l'avenir. Par exemple, la prévision des besoins futurs en matière de ressources exige une compréhension des caractéristiques probables des demandes de services de police, de la nature de ces demandes (liées à des activités criminelles ou non) et des plans à mettre en oeuvre pour les satisfaire. Pour pouvoir faire des prévisions, il faut savoir ce qui s'est passé auparavant ou ce qui se passe aujourd'hui. Comment les demandes de services ont-elles augmenté, à quel rythme, dans quels domaines et avec quels effets? C'est là le genre de base de données et d'analyse qui est indispensable à l'établissement de scénarios possibles. Par exemple, une tendance annuelle globale marquée par une augmentation de 5% du nombre des crimes et de 8% des appels de services, combinée à une augmentation de 1% des ressources de la police, implique une foule de problèmes de ressources pour le service de police de l'avenir. C'est maintenant qu'il faut essayer de trouver des réponses à ce genre de problèmes et d'établir des plans qui permettront de le faire rationnellement.

La présence d'un système d'information de gestion capable de fournir les données nécessaires à cette analyse permettrait au gestionnaire de planifier sa réaction d'une manière rationnelle fondée sur des données, et non sur de simples spéculations. L'analyse des projections de données et une gestion planifiée sont des objectifs fondamentaux de toutes les institutions gouvernementales et organismes privés. La police n'a d'autre solution que d'adopter ce mode de gestion stratégique, sans quoi son mandat et ses ressources souffriront en comparaison des organismes qui ont compris qu'il est rentable de planifier pour l'avenir. Les systèmes d'information de gestion offrent justement cette possibilité à la police.

> Nous sommes convaincus que les changements qui se produisent dans le domaine démographique, économique, politique et social accroîtront la nécessité d'un style de gestion préventif dans la police au lieu des méthodes traditionnelles fondées sur la réaction. Comme nous l'avons montré, les pressions qui s'exercent sont puissantes. La police devrait leur trouver une réponse avant qu'elles ne compromettent sérieusement ses services. Les cadres devront consacrer proportionnellement plus de temps à prévoir l'avenir et à créer des stratégies qui leur permettront de faire face aux problèmes de demain. La formule préventive met peut-être plus l'accent sur des services de police eux-mêmes préventifs. Nous ne pouvons pas en être certains. Nous pouvons par contre être certains qu'il importe que les cadres de la police déterminent clairement les options technologiques avant que nous ne soyons submergés par la vague de changements des 20 prochaines années. (Zaharachuk et coll., 1978 : vol. 1)

Les systèmes d'information de gestion accroissent la responsabilité des gestionnaires de la police à l'égard de la collectivité et leur permettent de mieux répondre à ses besoins

L'insistance de plus en plus marquée avec laquelle on réclame une plus grande imputabilité des services policiers sur le plan financier et politique oblige maintenant beaucoup plus les cadres de la police à prouver qu'ils font un usage efficient des ressources et que les activités de leurs services sont efficaces. Bien que ces demandes aient jusqu'à présent été satisfaites grâce à des mesures assez grossières de la charge de travail, des taux de crime, etc., il est de plus en plus manifeste que l'activité croissante des groupes de défense des consommateurs exige des renseignements beaucoup plus précis sur la manière exacte dont les ressources de la police sont utilisées et des mesures plus vérifiables de leur efficacité. En l'absence d'un système d'information satisfaisant, le gestionnaire de police moderne court le risque de paraître soit mal informé du fonctionnement de son organisation ou simplement indifférent aux demandes du public.

> Lors des études menées sur place et au cours des visites aux services de police en Amérique du Nord nous avons été étonnés par l'incapacité dans laquelle se

> trouvaient de nombreux services de police de répondre aux critiques du public. Au niveau le plus simple, les budgets présentés aux organismes municipaux ne faisaient aucune mention de la façon dont les resources étaient utilisées dans le territoire. Les gestionnaires municipaux ne disposaient d'aucun renseignement pour évaluer la façon dont les services de police étaient rendus. Et lorsque le public posait des questions telles que: "que fait la police au sujet de la criminalité?", la majorité des services de police se trouvaient dans l'impossibilité de répondre d'une façon satisfaisante. Un S.I.G. perfectionné serait sûrement une aide précieuse dans ce domaine.
> (Zaharachuk et coll., 1978: vol. 4, 35)

Une des fonctions les plus importantes d'un système d'information de gestion efficace est de permettre aux cadres de la police de fournir des réponses fiables et rationnelles aux questions concernant leur budget et de mieux informer les consommateurs, à leur demande, en leur fournissant plus de précisions sur les activités de la police et leur taux de réussite. Lorsque le système est bien utilisé, le gestionnaire de service de police communautaire peut bien faire comprendre au public les réalités des contraintes auxquelles son organisation est soumise. Par exemple, lorsqu'il a affaire à une demande d'augmentation des patrouilles d'agents à pied ou d'interventions vigoureuses contre certains types d'activités criminelles marginales, le gestionnaire moderne, armé de statistiques détaillées (nombre d'heures passées, etc., détail des appels de services, temps d'utilisation actuel des ressources, etc.), pourrait démontrer qu'une réduction ou une augmentation des ressources de la police dans un domaine déterminé aurait un effet précis. Un dialogue mieux informé pourrait alors s'établir, au cours duquel il serait possible de montrer les coûts et les préférences relatives d'utilisation de ses ressources. La collectivité pourrait alors décider à bon escient de la manière dont elle désire que les ressources de la police soient rationnellement réparties. Sans cette base de données, le cadre de la police ne peut que s'en remettre à sa propre autorité et à de maigres arguments rationnels pour rejeter les scénarios de remplacement ou les demandes qui lui sont présentées.

SOMMAIRE

La décision d'adopter le modèle communautaire exige un mode de gestion préventif qui reconnaisse l'importance d'une participation régulière de la collectivité à l'établissement des objectifs de l'organisation. Une fois clairement établis ces objectifs, il appartient aux gestionnaires de la police de décider des meilleurs moyens de les atteindre.

Il est indispensable de réévaluer les méthodes classiques d'organisation des services de police. Les services communautaires représentent un modèle souple et centralisé qui favorise une approche "généraliste" aux services de police. Il fait une large place au perfectionnement et à la gestion efficace des ressources humaines à cause de l'importance attachée à la nécessité pour les agents ordinaires (opérationnels) de prendre des décisions et de résoudre des problèmes. La police a non seulement un besoin urgent de compétences nouvelles (acquises

grâce à une instruction et une formation théoriques), mais il lui faut également mettre en oeuvre des techniques nouvelles permettant de tenir compte de ces compétences et de les récompenser.

Les services de police communautaires sont, dans une certaine mesure, un moyen de satisfaire à l'exigence née de la situation économique et politique, d'illustrer le rapport entre l'utilisation de ressources policières précieuses et les solutions apportées aux problèmes particuliers d'une collectivité. En mettant l'accent sur les problèmes distincts soulevés par le crime et le maintien de l'ordre au sein de la collectivité, il est possible de tempérer les efforts de réorganisation grâce au souci pragmatique de réduire au minimum les bouleversements internes tout en maximisant les résultats. La démarche communautaire est donc favorable à la notion de changements modérés et progressifs de l'organisation.

Dans un tel modèle, la nouvelle technologie d'information automatisée joue un rôle important car elle facilite les efforts déployés pour accroître la productivité de la police et rationaliser la prestation des services. Le potentiel des systèmes d'information de gestion (SIG) est manifeste. Ils constituent en effet la base de prises de décisions justifiées qui s'appuient sur des données précises, opportunes et quantifiables concernant tous les éléments des services de police (administratifs et opérationnels). C'est la manière dont les cadres supérieurs de la police relèveront le défi d'un milieu en pleine évolution et réagiront aux contraintes auxquelles sont ainsi soumises les méthodes classiques, qui dictera, non seulement les tactiques et les techniques de demain pour les services de police, mais également leurs chances de succès.

BIBLIOGRAPHIE : QUESTIONS DE GESTION DANS LES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Anderson, E. "Learning for Police Officers : Perspectives On Change". On Patrol in Manitoba, vol. 4, N. 1, 1977, p. 4.

Angell, J. "Towards An Alternative To The Classic Police Organizational Arrangements : A Democratic Model". Criminology, vol. 9, N. 2-3, août/nov. 1971, p. 185-206.

Badelemente, R.V. et al "Training Police For Their Social Role". Journal of Police Science and Administration, vol. 1, no. 4, 1973, p. 44.

Balch, R.W. "The Police Personality : Fact or Fiction". Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, vol. 63, N. 1, 1972, p. 106.

Bittner, Egon. The Function of Police In A Modern Society, Rockville (Maryland) : Ntl. Institute of Mental Health, Centre For Studies in Crime and Delinquency, 1970.

Blishen, B. "A Revised Socioeconomic Index for Occupations in Canada". The Canadian Review of Sociology & Anthropology, vol. 13, 1976.

Bordua, D., & Reiss, A. "Command, Control and Charisma : Reflections of A Police Bureaucracy". American Journal of Sociology. Vol. 72, 1966, p. 68.

Campbell, J., & Formby, W. "Law Enforcement Training and Education : A Job Related Approach". Journal of Police Science and Administration, vol. 5, N. 4, 1977, p. 469.

Carte, G. "Technology vs Personnel : Notes on the History of Police Professional Reform". Journal of Police Science and Administration, vol. 4, N. 3, 1976, p. 285.

Cooper, W. "L'agent de police aux différentes étapes de sa carrière". Journal du Collège canadien de police, vol. 6, no 1, 1982, p. 99.

Cordner, G. "A Review of Work Motivation Theory and Research For the Police Manager". Journal of Police Science and Administration. vol. 6, N.1, 1978, p. 22.

Cordner, G. "Open and Closed Models of Police Organization : Traditions, Dilemnas, and Practical Considerations". Journal of Police Science and Administration, vol. 6, 1978, p. 22-34.

Denyer, T. et al. "The Policeman as Alienated Labourer". Journal of Police Science and Administration, vol. 3, N. 3, 1975, p. 251.

Drucker, P. An Introductory View of Management. New York : Harper College Press, 1977.

Dutton, D. et al. Public Expectations & Satisfaction with Police Services : A Preliminary Report. Rapport non publié pour le ministère du Solliciteur général, Division de la recherche policière, Ottawa, janv. 1983.

Engstad, P., & Evans, J. "Responsibility, Competence and Police Effectiveness in Crime Control". Dans R.V.G. Clarke et Jim Hough (éd.) The Effectiveness of Policing. Westmead, Angleterre : Gower Publishing Ltd., 1980, p. 139-158.

Engstad, P. et Lioy, M. Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada.

Ericson, R. Reproducing Order : A Study of Police Patrol Work. Toronto (Ont.) : University of Toronto Press, 1982.

Goldstein, H. "Improving Policing : A Problem-Oriented Approach". Crime and Delinquency, vol. 25, N. 2, 1979, p. 236-258.

Goldstein, H. Policing a Free Society. Cambridge (Mass.) : Ballinger Publishing Co., 1977.

Goldstein, H. & Susmilch, C. The Problem Approach to Improving Police Services. Rapport non publié. Madison (Wisc.) : Univ. of Wisconsin, Law School, mars 1982, (4 vol.).

Grant, A. "Obstacles au développement optimal de la productivité: Quelques préoccupations d'ordre philosophique, politique et opérationnel relatives aux services de police". Dans P. Engstad et M. Lioy (éd.) Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980, p. 207-232.

Grant, A. La police - un énoncé de politique. Pour la Commission de réforme du droit. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980.

G.R.C. "D" Division Police Services Community Project. Document interne, Centre de la prévention criminelle, Direction générale, Ottawa, 1983.

Guyot, D. "Police Departments under Social Science Scrutiny". Journal of Criminal Justice, vol. 5, N. 2, 1977, p. 105.

Guyot, D. "The Organization of Police Departments : Changing the Model from the Army to the Hospital". Criminal Justice Abstracts, juin 1977.

Heywood, R. To Meet the Needs of the Future : An Examination of Police Roles. Communication non publiée, 1977.

Heywood, R. "La police traditionnelle et nouvelle". Dans P. Engstad et M. Lioy (éd.) Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police. Ministère du Solliciteur général. Ottawa Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980, p. 190-206.

Hickling-Johnston. Metropolitan Toronto Police Management Study. Toronto (Ont.) : Hickling-Johnston Ltd., 1982a.

Hickling-Johnston. Metropolitan Toronto Police Management Study (Final Report) : Productivity Improvements. Toronto (Ont.) : Hickling & Johnston Ltd., août 1982b.

Jobson, J. & Schneck, R. "Constituent Views of Organizational Effectiveness : Evidence from Police Organizations". Academy of Management Journal,. vol. 25, N. 1, 1982, p. 25-46.

Johnston, T.A. "The Application of Organizational Theory to the Problem of Police Resistance to Police Community Relations. Journal of Police Science and Administration, vol. 3, N. 1, 1975, p. 84.

Kelling, G. "Police Field Services and Crime : The Presumed Effects of a Capacity". Crime and Delinquency, vol. 24, 1980, p. 173-184.

Kelling, G., & Kliesmet, R. "Resistance to the Professionalization of the Police". Police Chief, mai 1971.

Lafollette, W. "How is the Climate in Your Organizaton?" Personnel Journal, juillet 1975, p. 376.

Lewis, R. A Force For the Future. Londres : Temple Smith, 1976.

Linden, R. et Barker, I. Community Crime Prevention. Étude non publiée. Winnipeg (Man.) : Université du Manitoba, Département de sociologie, octobre 1982.

Lunney, R.F. "Les difficultés de définition et de mesure de la productivité policière". Dans P. Engstad et M. Lioy (éd.) Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980.

MacDonald, V. "Autres modèles d'opération policière". Journal du Collège canadien de police, vol. 4, n° 3, 1980.

MacDonald, V. "Quelques considérations d'ordre général reliées à l'administration de la productivité dans les organismes du secteur public. Dans P. Engstad et M. Lioy (éd.) "Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police." Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Manning, P. "L'administration moderne de la police, l'essor de la fonction policière axée sur la criminalité et analyse d'un incident critique". Dans Le maintien de l'ordre dans la société R. Donelan (éd.). Collège canadien de police Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Martin, M. "Issues in Higher Education For the Canadian Police". Journal du Collège canadien de police, vol. 3, N° 3, 1977, p. 214.

Melcher, A. "Participation : A Critical Review of Research Findings". Human Resource Management, été 1976, p. 12.

Meyer, M.C. "Demotivation - Its Cause and Cure". Personnel Journal, mai 1978, p. 260.

Neave, E. et al. "Problèmes de gestion dans la police municipale canadienne" Journal du Collège canadien de police, vol. 4, N° 1, 1980.

Neave, E. et al. "An Information Processing Model of Police Force Activities". Journal du Collège canadien de police, vol. 6, N° 2, 1982.

Nord, W. "Beyond Resistance To Change". Organizational Dynamics, vol. 3, 1975, p. 2.

Ostrum, E. et al. Police Agency Size : Some Evidence of Its Effects.

- Community Organization and The Provision of Police Services, Sage Professional Papers In Administrative Policing Studies.
- Does Community Control Make A Difference.

Pate, T. et al. Police Response Time. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1976.

Percy, S. Assessing Influences on Citizen Coproduction of Public Safety. Communication non publiée présentée à la réunion de l'Academy of Criminal Justice Science, Gait House, Louisville (Kentucky), 1982.

Price, B. Police Professionalism - Rhetoric and Action. Lexington (Mass.) : Lexington Books, 1977.

Santarelli, D. "Education For Concepts - Training for Skills". Police Chief, août 1974, p. 20.

Saunders, C.B. Upgrading the American Police : Education and Training for Better Law Enforcement. Washington (D.C.) : The Brooking Inst., 1970.

Schneider, B. & Snyder, R. "Some Relationships Between Job Satisfaction and Organizational Climate". Journal of Applied Philosophy. vol. 60, N. 3, 1975, p. 318.

Shearing, C. & Leon, J. "Reconsidering the Police Role : A Challenge to A Challenge of a Popular Misconception". Canadian Journal of Criminology and Corrections, vol. 19, 1977, p. 318.

Sherman, L. The Quality of Police Education. San Francisco : Jossey - Bass Publishers, 1978.

Smith, D. & Ostrum, E. "The Effects of Training - Education in Police Attitudes and Performance - A Preliminary Analysis". Dans H. Jacobs (éd.), The Potential Reform of Criminal Justice. Beverly Hills (Calif.) : Sage Publications, 1974.

Steinberg, J. & McEvoy, D. The Police and The Behavioral Sciences. Springfield (Ill.) : C.C. Thomas Publications, 1974.

Stinchcombe, J. "Beyond Bureaucracy : A Reconsideration of The Professional Police". Police Studies, vol. 3, N. 1, printemps 1980.

Swanson, C.R. "An Uneasy Look at College Education and the Police Organization". Journal of Police Science and Administration. Vol. 1, N. 2, 1973, p. 241.

Task Force on Policing in Ontario - Président; Edward B. Hale. Rapport au Solliciteur général, février 1974.

Teasley, C. & Wright, L. "The Effects of Training on Police Recruit Attitudes". Journal of Police Science and Administration. Vol. 1, N. 2, 1973, p. 241.

Titus, R. 1982 Citizen and Environmental Crime Prevention : What We've Learned and Still Need to know. National Institute of Justice, Washington (D.C.) 20531, 1982.

Wasson, D. Les services de police préventive assurés par des équipes locales. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1977, cat. n°JS-22-42.

Wilson, J.Q. & Killing, G.L. "Broken Windows : The Police and Neighbourhood Safety". The Atlantic Monthly, mars 1982, p. 29.

Wycoff, M. et al. Reconceptualizing the Police Role : An Examination of Theoretical Issues, Information Needs, Empirical Realities and The Potential For Revision. Ébauche non publiée. Washington (D.C.) : Police Foundation, nov. 1980.

Wycoff, M. & Kelling, G. The Dallas Experience - Organizational Reform. Washington (D.C.) : The Police Foundation, 1978.

Zaharachuk, T. et coll. Etude des systèmes informatiques de gestion dans les corps de police. Decision Dynamics Corporation, pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1978.

vol. 1 Options techniques dans les services de police canadiens et initiatives de mise en place

vol. 2 La mise en place de systèmes informatiques de gestion dans les services de police américains: une étude comparative

vol. 3 Les systèmes informatiques de gestion dans les services de police canadiens

vol. 4 Un système de traitement de l'information dirigée: programme de mise en place de systèmes informatiques de gestion dans les services de police

Zaltman, G. et al. Innovation and Organization. New York : John Wiley & Sons, 1973.

CHAPITRE IV - TACTIQUES ET TECHNIQUES OPÉRATIONNELLES POUR LA PRESTATION DE SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

INTRODUCTION

Des services de police communautaires n'impliquent pas l'adoption de programmes déterminés dans le domaine du maintien de l'ordre; ils impliquent simplement la participation de la collectivité à la détermination, la hiérarchisation et la résolution des problèmes dans ce domaine. Le grand avantage de ce modèle est qu'il reconnaît et accepte la diversité fondamentale de la collectivité et autorise l'élaboration souple et démocratique d'une méthode d'organisation qui est conforme aux responsabilités et aux obligations de la police à l'égard de la collectivité et de la loi. Il s'ensuit que celle-ci dispose d'un large choix de tactiques qui varient en fonction du caractère particulier de la collectivité. Les expériences et les tentatives récentes de raffinement des tactiques et des techniques de services de police méritent qu'on s'y attarde. Bien que les exemples soient trop nombreux pour être décrits en détail dans cette étude, il est possible de faire quelques observations sur certaines initiatives concernant divers aspects opérationnels des services de police (c.-à-d., la prévention, les réactions aux appels, les patrouilles, les enquêtes, etc.). Le point commun des initiatives présentées dans ce chapitre est le souci primordial de mieux utiliser les ressources existantes. Celles qui y sont étudiées promettent de s'imposer à l'avenir et méritent donc que les praticiens de la police s'y intéressent tout particulièrement. Toutes ces stratégies novatrices ont pour objet d'améliorer le rendement et la productivité de la police. Celles qui sont étudiées ici sont les suivantes :

- services de police axés sur les problèmes
- services de police par équipes
- prévention communautaire du crime
- modèle de hiérarchisation des réactions de la police : demandes de services
- stratégies de patrouille
- orientation des enquêtes criminelles.

SERVICES DE POLICE AXÉS SUR LES PROBLÈMES[12]

Une enquête systématique axée sur des problèmes prédéterminés n'est pas nécessairement une activité étrangère pour la police. De nombreux corps de police effectuent en effet des études détaillées des problèmes d'administration et de méthodes, notamment des études sur les avantages et les inconvénients de l'adoption de certains types de matériel et d'armes, ou sur les mérites comparés de différents plans de contrôle de manifestations spéciales. Cependant, il est rarement fait une analyse

12 Pour un examen approfondi de ce concept et de ce processus, les lecteurs sont invités à étudier l'ouvrage de H. Goldstein, The Problem Oriented Approach to Improving Police Research - A Description of the Project and Elaboration of the Concept; vol. 1. Madison (Wisconsin) : National Institute of Justice, 1981. Pour l'essentiel, nos commentaires ne font que reprendre le contenu de l'étude de Goldstein.

systématique de problèmes spécifiques des services communautaires qui constituent pourtant l'essentiel des tâches courantes d'un service de police.

L'ENQUÊTE : SON PROCESSUS

Goldstein (1981) souligne le fait que la démarche axée sur les problèmes recommande de faire preuve de souplesse dans l'organisation des ressources et les compétences en matière de prise de décisions lorsqu'il s'agit de traiter des problèmes fondamentaux de maintien de l'ordre.

> Lorsqu'on établit un plan de recherche fondamentale dans un organisme de police, la difficulté n'est pas d'adopter un processus mécanique, se déroulant selon un schéma déterminé, mais plutôt de régler les problèmes de détail soulevés par une enquête approfondie effectuée dans un organisme où cela ne s'est jamais fait jusque-là. (Goldstein, 1981 : vol. 1, 41)

Les étapes ci-dessous constituent pour Goldstein les éléments d'un cadre d'ensemble qui permet de guider le processus d'enquête sur des problèmes.

DÉFINITION DU PROBLÈME

Conformément à notre interprétation de ce que sont des services de police communautaires, la démarche axée sur les problèmes exige que "le problème" soit décrit en fonction du contexte local. Il est extrêmement important qu'il s'agisse d'un problème de fond et qu'il ne soit pas confondu avec divers autres problèmes qui sont internes à l'organisme et concernent les méthodes de travail. Le problème doit avoir un cadre de référence précis. Il faut éviter la tendance à utiliser des catégories de problèmes trop générales (c.-à-d., le crime dans la rue, l'atteinte à l'ordre public, la violence) ainsi que celle de leur donner une étiquette juridique qui masque des problèmes complexes de comportement (p. ex., "le crime d'incendie", qui peut masquer le vandalisme, les troubles psychologiques, la fraude sur les assurances, les outrages publics, etc.

L'"unité" de base du travail de la police a toujours été l'appel reçu de la collectivité, qui décrit un événement, un problème ou une inquiétude particulière. On est donc arrivé à considérer le travail de la police comme l'accumulation de ces appels. Avec la démarche axée sur les problèmes, la perspective est tout autre et le travail de gestion de la police consiste à regrouper les incidents ou appels similaires et à les considérer comme autant de problèmes. C'est donc le problème qui devient, fort justement, l'objet de l'analyse. Il y a plusieurs moyens de l'identifier :

- en fonction des caractéristiques de la victime (p. ex., personnes âgées)
- en fonction du lieu (p. ex., parcs, salles de jeux électroniques)
- en fonction du comportement (p. ex., conduite en état d'ivresse)
- en fonction de l'état de personnes ayant des besoins spéciaux (p. ex., alcooliques chroniques, malades mentaux)

- en fonction du temps (p. ex., moment de la journée, du mois, de l'année).

La plupart du temps, les problèmes pour lesquels nous voudrions que la police intervienne de manière plus efficace sont fondamentalement des problèmes d'ordre communautaire. Lorsqu'elle s'efforce d'évaluer toute l'ampleur d'un problème donné, l'analyse doit faire appel aux autres membres de la collectivité qui ont un intérêt personnel à le voir résolu. Il y a beaucoup à apprendre de la diversité des interprétations d'un même problème que l'on rencontre au sein de la collectivité. Les définitions qu'en donne la police peuvent être un reflet plus exact de sa façon d'enregistrer les événements que d'une compréhension partagée avec le public d'un problème de fond. On peut par exemple considérer que les données détenues par la police sur le problème de la conduite en état d'ivresse dans une collectivité nous en apprennent peut-être plus long sur les critères utilisés par elle pour choisir les conducteurs à arrêter que de l'importance de la population effective d'infracteurs.

DÉTERMINATION DES INTÉRÊTS DE LA SOCIÉTÉ ET DES COÛTS POUR ELLE

Le souci excessif d'incidents déterminés, y compris des besoins immédiats et des droits des victimes et des infracteurs, tente à voiler le fait que c'est souvent la collectivité tout entière qui est aussi la victime (voir aussi Wilson et Kelling, 1982). Si l'approche axée sur les problèmes fait une place aux préoccupations intéressant les victimes et les infracteurs, elle souligne la nécessité de considérer la collectivité dans son ensemble. Lorsque l'on définit les problèmes à l'échelon communautaire, une foule d'intérêts souvent contradictoires et concurrentiels se font jour. L'analyse faite par Goldstein (1981 : 55) de la prostitution dans la rue est un bon exemple de cet affrontement d'intérêts qui, dans ce cas particulier, pourraient être les suivants :

- l'atteinte aux droits des passants et des occupants des résidences et des commerces voisins;
- le caractère offensant de la situation pour les femmes non concernées qui doivent fréquenter le quartier et qui se font racoler;
- les risques que des jeunes deviennent des prostituées;
- les voies de fait, les vols et les fraudes dont sont victimes les clients des prostituées;
- l'exploitation financière et physique des prostituées par leurs proxénètes;
- les intérêts et le souci de discrétion de personnes qui éprouvent le besoin de rechercher des prostituées comme exutoire à leurs besoins sexuels;
- les effets nuisibles sur l'économie du quartier, et notamment sur la valeur et l'utilisation des édifices.

Pour concilier des intérêts aussi divers, il faut que la police et le public collaborent pour préciser et hiérarchiser leurs préoccupations et leurs attentes. Il est indispensable que cela se fasse avant que l'on puisse élaborer une stratégie qui permette de résoudre de tels problèmes.

Les "coûts" liés à un problème doivent tenir compte des coûts sociaux aussi bien que financiers - indicateurs qui se sont avérés extrêmement difficiles à mesurer. Néanmoins, une collectivité qui décide en groupe du prix comparatif qu'elle est prête à payer pour assurer sa "tranquillité d'esprit" en ce qui concerne les crimes et les problèmes d'ordre public dont elle est le cadre, sera mieux en mesure d'établir un ordre de priorité de ses besoins et donc, de ce qu'elle attend de la police. L'évaluation des coûts financiers d'un problème communautaire particulier, bien que difficile, peut être une manière fructueuse de mobiliser la collectivité.

> L'importance qu'il y a à tenter de le faire apparaît clairement lorsque l'on considère qu'une évaluation approximative des coûts en dollars des méthodes actuelles de réaction à certains types d'incidents est probablement le meilleur moyen de convaincre la collectivité de la futilité de certaines des pratiques actuelles et de la nécessité d'étudier plus activement la possibilité d'utiliser d'autres méthodes. (Goldstein, 1981 : 59)

L'adoption d'une démarche axée sur les problèmes permet à la police de concentrer ses efforts sur des problèmes distincts et définissables, qu'il est possible de mesurer en termes de rendement (efficacité et efficience de la police). Des définitions précises des résultats qu'elle obtient permettent à la police d'affecter les ressources à la réalisation d'objectifs bien déterminés.

DOCUMENTATION DES MÉTHODES ACTUELLES D'INTERVENTION

Une fois qu'un problème a été cerné, défini et analysé, l'étape logique suivante du processus d'enquête systématique est de déterminer ce que l'on a fait, ou est en train de faire, pour le régler. Comme on peut s'y attendre, cela exige un examen des réactions, d'une part de la collectivité (et de ses organismes de service), et d'autre part de la police (y compris d'autres organismes policiers) afin:

- d'établir avec précision les rapports entre ce que fait la police et le problème de fond qui déclenche son intervention;
- de déterminer les facteurs qui limitent l'efficacité de la méthode actuelle de réaction;
- de détecter les conséquences négatives et imprévues éventuelles de cette méthode;
- de découvrir les diverses méthodes de réaction qui, à cause de leur efficacité apparente, devraient être plus largement utilisées;
- d'éviter les activités inutiles, et cela d'autant plus que la police est sollicitée de toutes parts;
- de fournir une base d'évaluation des politiques de la police et de la collectivité à l'égard du problème, et d'étude de la possibilité d'élaborer de nouvelles ressources et solutions de rechange. (Goldstein, 1981 : 59)

Une démarche communautaire "globale" pour étayer par des documents les méthodes d'intervention actuelles s'impose, étant donné que le règlement des problèmes communautaires est en général entrepris par de nombreux organismes de service et de réglementation, dont chacun a son propre mandat. Elle réduit en effet la possibilité des malentendus. Une fois admis l'intérêt de rechercher des solutions novatrices aux problèmes et de ne pas se limiter aux possibilités offertes par les services de police, il ne faut pas perdre de vue que dans le cas de nombreux problèmes dont le règlement incombe en partie à la police, beaucoup a déjà été fait. Certaines formes d'intervention qui ont pris corps à l'échelon de l'agent ordinaire sont peut-être parmi les plus efficaces et méritent d'être plus officiellement approuvées. Fidèle aux préceptes d'une gestion effectuée à l'échelon de l'agent de police et convaincu de la valeur des prises de décisions aux échelons subalternes, lorsqu'il s'agit de problèmes communautaires, Goldstein (1981) reconnaît que les agents aux services généraux peuvent, mieux que quiconque, arriver à comprendre et à sentir les problèmes auxquels ils sont confrontés. Ils apprennent à distinguer entre les diverses manifestations du même problème et à acquérir une sorte d'instinct qui leur permet, quelles que soient les circonstances, de choisir la forme d'intervention la plus efficace. Sous réserve d'une évaluation en bonne et due forme, il pourrait être raisonnable d'adopter ces divers types d'interventions comme normes applicables à l'ensemble de l'organisme policier.

EXAMEN DES SOLUTIONS DE RECHANGE

La gamme des diverses solutions possibles à un problème communautaire déterminé dépend de l'importance du "coup de filet" qu'on veut donner. Goldstein (1981 : 76) soutient que les efforts déployés jusqu'à présent pour améliorer les réactions de la police ont été extrêmement limités par une préoccupation exclusive à l'égard des méthodes relevant de la justice pénale, qui ont été élaborées au sein de l'organisme policier. Il propose un examen plus général de solutions communautaires qui pourraient tenir compte des éléments suivants :

- changements physiques et techniques (déjà utilisés dans les domaines suivants : conception améliorée du milieu urbain, serrures de meilleure qualité pour les logements et les automobiles, tarifs exacts pour les transports en commun et dépôt direct des chèques de sécurité sociale, etc.);

- changements au sein des services gouvernementaux qui, s'ils étaient effectués, réduiraient le nombre des problèmes signalés à la police;

- fourniture plus systématique de renseignements fiables au public;

- élaboration de nouvelles ressources communautaires (notamment, abris pour les femmes maltraitées, foyers pour les enfants fugitifs, programmes d'intervention en cas de crise, et centres de règlement des querelles);

- utilisation plus intelligente du zonage pour réduire les problèmes causés par les conflits d'utilisation des terrains et des édifices.

Énormément de travail a déjà été fait dans le domaine de la lutte contre le crime et d'autres stratégies d'élaboration de solutions de rechange au système de justice pénale. Les problèmes de renvoi des affaires à divers services sociaux, juridiques, et services de santé en sont un exemple. Le choix de la formule dépend de la nature de la collectivité et de l'organisme policier. Goldstein propose quelques critères dont il serait utile de tenir compte :

- incidence probable de la méthode d'intervention sur les éléments du problème responsables de pertes de vie ou de blessures graves;

- potentiel de la solution de rechange en ce qui concerne la réduction du problème dans son ensemble, la satisfaction des différents intérêts, et notamment le rétablissement du sentiment de sécurité dans la collectivité;

- mesure dans laquelle la solution de rechange a un caractèe préventif et minimise de ce fait la nécessité pour la police d'utiliser des sanctions légales et la force;

- effet que l'adoption de cette solution aurait sur la liberté individuelle;

- coût financier de la solution de rechange;

- mesure dans laquelle la police peut obtenir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour en assurer la pleine mise en oeuvre;

- possibilités que cette solution offre à la police d'agir de manière légale et avec civilité (compte tenu de l'importance de la légalité et de la civilité dans l'établissement de rapports plus confiants entre la police et le public;

- facilité de mise en oeuvre de la solution de rechange.

(Goldstein, 1981 : 80)

CHOIX ENTRE LES DIVERSES SOLUTIONS

Au fur et à mesure que progresseront les travaux destinés à régler un problème particulier, les groupes d'intérêt au sein de la police et de la collectivité seront invariablement appelés à intervenir. Compte tenu de la divergence des intérêts qui s'attachent à la plupart des problèmes intéressant à la fois la police et la collectivité, il semble peu probable que l'unanimité se fasse aisément sur les grandes décisions à prendre. Il ne faut cependant pas oublier que nous parlons d'une initiative prise par la police et que l'on doit donc s'attendre à ce que celle-ci renforce sa position comme principal contributeur et orchestrateur des activités. Du

fait de la nature essentiellement politique du processus de prise de décisions à l'échelon communautaire, Goldstein (1981 : 85) a sans aucun doute raison de déclarer que

> Un organisme policier qui a bien fait son travail --en procédant à une étude poussée du problème de fond-- pourra s'exprimer avec beaucoup plus d'autorité qu'il ne le faisait auparavant.

SERVICES DE POLICE PAR ÉQUIPES

L'apparition récente et la popularité croissante de "services de police par équipes" peuvent être considérées comme le résultat de toutes sortes de pressions sociales et de problèmes d'organisation. Wasson (1977) estime que les tendances suivantes ont été, à divers égards, responsables de l'adoption de ces services : reconnaissance de la nécessité d'un plus large recours à des méthodes préventives de maintien de l'ordre, aliénation croissante de la police sur le plan de l'organisation, interaction communautaire conçue dans l'esprit des relations publiques et rôle décroissant de l'agent de patrouille.

Ce que nous voulons souligner ici est que les améliorations dans le domaine des services de police communautaires et des méthodes préventives de prestation de services ont été mises en oeuvre au petit bonheur la chance. Il s'agissait en effet d'efforts sporadiques et extrêmement fragmentaires, alors qu'il aurait fallu adopter une approche systématique et planifiée à l'amélioration sur le plan de l'organisation. Ce dont on avait besoin c'était d'un regard neuf sur les méthodes de travail de la police, et de solutions nouvelles. Selon ses partisans, les services de police par équipes constituent une méthode riche de promesses.

DESCRIPTION DES SERVICES DE POLICE PAR ÉQUIPES

Les publications récentes dans le domaine de la police citent de nombreuses descriptions de techniques ou de stratégies d'organisation, sous la rubrique des "services de police par équipes", des "services de police par zone" et des "services de police communautaires". Wasson (1975), dans un document préparé pour le Solliciteur général, passe en revue plusieurs organismes policiers qui ont adopté des variantes de cette stratégie. Les services de police par équipes, conclut-il, peuvent être décrits comme une combinaison des éléments suivants :[13]

> Stabilité géographique : Une équipe d'agents de police et leurs superviseurs est totalement responsable, 24 heures sur 24, de la prestation de services de police à une zone géographique déterminée. Cela permet aux agents qui y travaillent d'acquérir une connaissance intime de leur territoire, d'établir des liens interpersonnels solides avec des individus et d'autres organismes communautaires, et d'améliorer la communication et l'échange d'informations entre le public et la police.

---

13 Wasson (1975) précise que ces éléments combinent des éléments similaires déjà déterminés par Sherman et coll.(1973) et Bloch et Specht (1973).

Décentralisation des pouvoirs : Pour cela, il faut que l'équipe de policiers et leurs superviseurs disposent de l'autonomie qui leur permette de prendre des décisions en ce qui concerne les questions courantes qui étaient jusque-là toujours réservées aux cadres (c.-à-d., utilisation des effectifs, calendrier, tactiques, planification, etc.). Cette méthode respecte la notion de participation à la gestion et de délégation appropriée des pouvoirs tout en reconnaissant mieux l'abondance et la pertinence de l'information utile aux prises de décision émanant du personnel subalterne et de ses superviseurs.

Accent sur les relations communautaires : Cela exige de la police qu'elle établisse un système de communication entre elle-même et la collectivité afin de permettre au public de faire connaître ses problèmes et ses préoccupations et à la police de l'aider et de fixer des priorités à la résolution de ces problèmes, en fonction du niveau de compétence existant de la collectivité. Cette démarche a pour objet de donner du sens et de la valeur à la notion de "responsabilité partagée" pour tout ce qui a trait aux problèmes de crime et d'ordre public dans la collectivité.

Accent sur la prévention du crime : Cela implique que la police, de concert avec la collectivité, grâce à une compréhension plus intime et plus profonde des problèmes de crime et d'ordre public, sera en mesure d'élaborer des stratégies d'intervention et de prévention précoces qui permettront d'intervenir contre ces problèmes.

Processus de communication interne : Il s'agit ici des diverses méthodes et mécanismes établis pour assurer que l'information pertinente circule en temps utile au sein du corps de police (inter-zone, intra-zone) et permette ainsi de tirer le profit maximum des stratégies novatrices en matière de services de police, ainsi que de l'information et des renseignements importants sur le plan opérationnel. La communication de cette information se fait en général à l'occasion des réunions d'équipes et par le biais des publications.

Utilisation moins fréquente de spécialistes : Le principe directeur est ici de "généraliser lorsque c'est possible, et spécialiser lorsque c'est nécessaire" (Heywood, 1978 : 155). On prend ici pour hypothèse que les membres de l'équipe assumeront les fonctions classiques d'enquête et d'application de la loi (auparavant assurées par des éléments de soutien tels que la division des enquêteurs et les sections de la circulation). Cela a pour objet d'assurer la continuité de la prestation des services et de permettre aux membres de l'équipe de faire un travail plus intéressant et plus satisfaisant et d'acquérir du même coup les compétences nécessaires à l'échelon opérationnel. Bien qu'il s'agisse là d'une règle générale, elle respecte la nécessité de l'existence de groupes de spécialistes qui s'occupent du crime organisé et de secteurs qui exigent une coordination permanente des ressources de la police sous une forme plus complexe et plus agressive.

LES SERVICES DE POLICE PAR ÉQUIPES SONT-ILS EFFICACES?

Bien qu'un grand nombre d'études aient exalté les vertus et les qualités descriptives des services de police par équipes, on sait en fait relativement peu de choses sur leur efficacité comme stratégie de remplacement. Ces services, comme beaucoup d'autres tentatives de changement du même genre, ont habituellement été utilisés comme projets pilotes servant à démontrer, à échelle réduite, la supériorité présumée de la nouvelle méthode avant de l'adapter à une plus large utilisation (Sherman et coll., 1973 : 99). Après avoir examiné sept études de cas de projets de services de police par équipes, Sherman et coll., (1973) remarquent que. souvent, les objectifs n'avaient pas été clairement précisés au départ et les questions d'évaluation occupaient une place réduite ou inexistante dans la conception du projet.

> De nombreux évaluateurs de projets pilotes ont fort justement adopté pour position qu'à moins que l'on sache exactement ce qu'un projet a démontré (c.-à-d., a-t-il réellement réduit le nombre des crimes ou amélioré le temps de réaction de la police?), rien ne prouve que l'innovation constitue une amélioration. (Sherman et coll., 1973 : 100)

Tout en tenant compte des mises en garde habituelles liées aux mesures et aux évaluations empiriques, des données sur l'efficacité des services de police par équipes ont été rassemblées sous des formes diverses, notamment sous celles de statistiques des crimes (taux des crimes signalés et taux des affaires réglées), enquêtes sur la victimisation, enquêtes sur l'attitude de la collectivité, enquêtes sur l'attitude de la police et études des coûts de la police. Les preuves fournies par ces indicateurs sont souvent de peu d'importance, sont ambiguës et non comparables.

Quelques observations sommaires s'imposent ici. En premier lieu, les services de police par équipes ne sont pas une solution passe-partout au problème de maintien de l'ordre dans la collectivité. Pour de nombreuses collectivités, ils ne sont ni applicables ni appropriés. En deuxième lieu, ces services sont un moyen et non une fin, et constituent une stratégie différente d'amélioration de la prestation des services de police. Les efforts en faveur de ce travail d'équipe doivent être uniquement déployés sous réserve que des buts et des objectifs bien définis soient désirables et réalisables (MacDonald, 1978). En troisième lieu, les services de police par équipes sont dans une large mesure le fruit de l'expérience du maintien de l'ordre dans les villes américaines (et des problèmes qui leur sont particuliers). Ils sont une tentative faite pour détendre les rapports entre la police et le public. En dehors de quelques grandes zones métropolitaines, le Canada est composé de villes moins importantes, de villages et de localités rurales. Les possibilités de fonctionnement de tels services existent donc déjà dans une certaine mesure dans de nombreuses juridictions canadiennes. Pour le policier rural ou celui qui appartient à un détachement dans une petite ville, la stabilité géographique n'est pas un problème. Les commandants de détachement et les chefs de police locaux jouissent déjà de l'autonomie nécessaire pour prendre toutes les décisions relatives aux questions courantes. Dans ce contexte, du fait du caractère tout à fait local de leur travail, les

agents de police vivent la plupart du temps dans la collectivité où ils sont affectés et en sont des membres actifs. Ils ont de fréquents contacts avec les membres de cette collectivité pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le maintien de l'ordre et, pratiquement parlant, ils sont tout à fait au courant des problèmes potentiels. Ces agents sont effectivement des généralistes, ne serait-ce que parce qu'ils n'ont pas le luxe de "ressources réservées aux spécialistes". Dans un tel cadre, il se peut que des stratégies officielles faisant appel à des services de police par équipes soient tout simplement inutiles. En revanche, dans les régions où existe l'autonomie des collectivités et où de tels services n'ont pas été intégrés, il se peut qu'ils offrent d'extraordinaires possibilités de succès.

LES SERVICES DE POLICE PAR ÉQUIPES ET LE MODÈLE COMMUNAUTAIRE

Les principes clés des services de police communautaires méritent d'être répétés :

- importance des prises de décisions de la police et de la collectivité;
- les objectifs des services de police sont généraux et déterminés en fonction de la collectivité;
- les diverses fonctions remplies par la police sont des éléments légitimes de son rôle;
- responsabilités partagées entre la police et la collectivité;
- participation préventive à la vie de la collectivité.

Manifestement, le modèle communautaire repose sur la notion d'une association préventive entre la police et la collectivité. L'intégrité de ces rapports est assurée grâce à l'échange réciproque d'information et au partage des responsabilités en ce qui concerne les prises de décisions et l'établissement des priorités concernant toutes sortes de crimes et de problèmes de maintien de l'ordre dans la collectivité.

Les services de police par équipes représentent, sur le plan de l'organisation, une stratégie essentiellement fondée sur ces mêmes préceptes, mais qui comporte la notion supplémentaire d'une gestion assurée par les agents, ce qui permet de décentraliser les décisions et de les prendre au niveau de l'équipe. Cela comprend les chefs d'équipe et les membres; ceux qui connaissent mieux les problèmes communautaires et qui sont en mesure de travailler avec des groupes d'intérêt de la collectivité et leurs homologues au sein des organismes communautaires. Essentiellement, des services de police bien utilisés pourraient devenir une stratégie efficace de mise en oeuvre des services de police communautaires.

PRÉVENTION DU CRIME PAR DES MÉTHODES COMMUNAUTAIRES

> Sir Robert Peel et les commissaires qui l'avaient placé à la tête de la police métropolitaine de Londres voyaient dans leur nouvelle police, une force

> d'intervention préventive dont la réussite devait être jugée en fonction de "l'absence de crimes" et non de "la détection et la punition de l'infracteur après qu'il a réussi à commettre le crime". ("Instructions générales" de 1829 cité par Radzinowicz, 1968 : 163) (Shearing et Stenning, 1982 : 192)

La redécouverte de la mission préventive qu'avait autrefois la police peut être en partie considérée comme le résultat d'une prise de conscience croissante des limites des méthodes de police traditionnelles fondées sur la réaction. L'incapacité de la police et de la collectivité à lutter contre le crime d'une manière suffisamment efficace a amené la résurgence des techniques préventives et l'apparition de programmes communautaires de prévention du crime de plus en plus nombreux. L'augmentation du nombre des crimes, en particulier ceux contre les biens, persiste en dépit de l'augmentation des ressources de la police et de l'amélioration de ses méthodes de travail traditionnelles. Les changements sociaux qui marquent la vie communautaire moderne ont rendu plus difficile la lutte non officielle contre le comportement criminel et a fait que les gens ont manifesté moins d'empressement à s'apporter mutuellement aide et protection. À cause de la situation économique récente, il est devenu impossible de continuer à accroître les ressources de la police en dépit de la croissance constante des demandes de services. En résumé, on ne peut plus s'attendre à ce que la police, à elle seule, réussisse à assurer le degré de prévention et de protection exigés par la collectivité. Un des moyens de résoudre ce problème consiste à adopter une réaction différente aux problèmes classiques de lutte contre le crime et de protection de la collectivité. C'est la démarche que l'on pourrait baptiser "prévention du crime par des méthodes communautaires".

DÉFINITION DE LA PRÉVENTION DU CRIME PAR DES MÉTHODES COMMUNAUTAIRES

La prévention du crime peut se définir comme "la prévision, la détection et l'appréciation des risques d'activité criminelle et la prise de mesures pour réduire ces risques" (National Crime Prevention Institute). Prévenir le crime avant qu'il ne se produise est la démarche recommandée tout simplement parce qu'elle constitue un moyen plus efficace et efficient de lutter contre le crime et d'utiliser les ressources de la police. Pour celle-ci, cela signifie qu'elle doit consacrer certaines de ses ressources à "réduire les possibilités de victimisation par des criminels grâce à diverses tentatives préventives de réduction du nombre et des occasions d'activités criminelles dans le milieu auquel appartient la victime" (Linden, 1982 : 1). Cette démarche est fondée sur l'hypothèse selon laquelle bien des crimes sont le produit des occasions fournies par le comportement de la victime et la structure du milieu physique. Les conditions et les circonstances entourant le rôle joué par la victime d'un acte criminel sont plus aisément modifiables grâce à des changements et des interventions bien planifiés que les services de police classiques axés sur l'"infracteur".

Les programmes de prévention du crime recherchent avant tout à réduire les occasions d'actes criminels et non à exercer une dissuasion et à punir les criminels. Il y a diverses façons d'y parvenir :

> Les possibilités d'actes criminels peuvent être réduites. Les cibles possibles peuvent être rendues moins vulnérables en en restreignant l'accès aux criminels et en plaçant des obstacles entre l'infracteur et elles. C'est ce que l'on appelle le "durcissement" des cibles. Deuxièmement, on peut déguiser les cibles et les rendre ainsi moins vulnérables ou attirantes. Par exemple, on peut donner l'impression qu'une maison vide est occupée en demandant au voisin de ramasser le courrier, de tondre le gazon ou de déposer les sacs d'ordures devant. On donne ainsi l'impression qu'une cible potentielle est inaccessible. Troisièmement, on peut décourager les infracteurs de manière indirecte en enlevant par exemple de sa valeur à la cible (c'est ainsi que des objets marqués peuvent être difficiles à receler) ou présenter plus de risques (collants d'avertissement, signaux d'alarme anti-vol). Cela a pour effet d'établir un rapport coûts-avantages qui n'est pas favorable à l'infracteur. Finalement, il est possible de réduire les risques en rendant l'acte criminel plus facilement observable. Des rues et des maisons bien éclairées ou la présence de témoins possibles accroît les risques de se faire remarquer et du même coup, le risque d'être appréhendé ou identifié. (Linden, 1982:4)

On part du principe que l'infracteur en puissance tient compte de ces facteurs de risque et que les stratégies destinées à réduire les occasions d'actes criminels créent des risques tels pour lui que cela finit par le dissuader de commettre un acte criminel.

La réduction des risques peut être le fait de particuliers ou de l'ensemble de la collectivité. Les diverses stratégies et techniques qui permettent de concevoir et de mettre en oeuvre des programmes efficaces de prévention du crime ont fait l'objet de très nombreuses publications. Le souci des auteurs de la présente étude n'est point tant d'étayer par des documents la manière de monter des programmes de prévention du crime que d'expliquer pourquoi il est bon de le faire et quel rôle la police joue dans leur mise au point.

PRÉVENTION DU CRIME ET SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

Bien qu'il existe des similitudes naturelles entre les objectifs des services de police communautaires et la prévention du crime, il convient de souligner qu'il ne s'agit pas de la même chose. Les premiers reposent sur une conception générale de ces services, avec des objectifs sociaux déterminés, alors que la prévention du crime est une des stratégies qui permet d'atteindre ces objectifs.

La prévention du crime est une responsabilité qui est partagée par la police et la collectivité; l'alliance entre cette prévention et les services de police communautaires est fondée sur le souci mutuel du maintien de l'ordre et de la tranquillité dans la collectivité. La

prévention du crime et les services de police communautaires partagent un certain nombre d'hypothèses fondamentales qui en font un élément naturel de la prestation des services de police dans une collectivité.

En premier lieu, la prévention du crime est une stratégie préventive de lutte contre le crime. C'est une méthode planifiée de gestion du crime qui restreint l'élément de simple réaction existant dans le mandat de la police. Pour essayer d'agir sur les problèmes d'ordre criminel, la police a lancé et coordonné des programmes de prévention qui peuvent effectivement réduire cet élément de passivité de leur charge de travail quotidienne. En d'autres termes, prévenir un crime signifie moins d'efforts qui demandent beaucoup de temps et moins d'interventions souvent infructeuses de la part de la police. Lorsqu'elle fonctionne bien, la prévention du crime doit permettre d'utiliser plus utilement les ressources de la police en libérant celles qui sont normalement monopolisées par les réponses aux appels de services. En renforçant la capacité de la collectivité à se protéger contre les actes criminels, on peut penser que la police pourra commencer à gérer son rôle d'intervention et à perfectionner ses fonctions de planification.

Les programmes de prévention du crime, qu'ils soient lancés, coordonnés ou simplement soutenus par la police, mettent l'accent sur les éléments du rôle de la police qui sont autres que les pouvoirs punitifs et la mise en vigueur de la loi. Les policiers deviennent alors des éducateurs, des conseillers et des experts qui réagissent directement et professionnellement aux préoccupations des citoyens. Ce modèle plus coopératif d'interaction entre la police et les citoyens est conforme à la définition très large des services de police qu'invoque le modèle de services communautaires. En dehors des avantages manifestes sur le plan des relations publiques de la participation de la police aux programmes de prévention du crime, ceux-ci contribuent également à accroître le sentiment de sécurité et d'ordre dans la collectivité.

La reconnaissance de l'importance de la participation de la collectivité à la prestation des services de police est un élément essentiel des services communautaires. Les programmes de prévention du crime exigent une participation active de la collectivité au repérage des problèmes de maintien de l'ordre dont elle souffre et au choix des formes d'intervention. Grâce à leur caractère coopératif, les programmes de prévention permettent donc d'actualiser cet idéal d'une manière constructive et précise. Véritable organisme de la collectivité, la police assure alors un vrai service communautaire.

Finalement, la prévention du crime est faite pour être communautaire. Comme les services de police communautaires, elle repose sur le principe que la responsabilité de la lutte contre le crime doit être partagée par la collectivité. Rompre avec la tendance à laisser la responsabilité de tous les problèmes de crime et de maintien de l'ordre à la police signifie que l'on reconnaît que ces problèmes sont avant tout des problèmes communautaires et ne sont pas du ressort exclusif de la police. La prévention du crime redonne une part de responsabilité à la collectivité en renforçant sa capacité latente à mieux assurer elle-même sa réglementation et sa protection. Cela signifie que les programmes de prévention du crime lancés par la police doivent avoir pour objectif ultime d'accroître ou de

soutenir la capacité de la collectivité à réagir en bloc et de manière indépendante à ses problèmes de crime et de maintien de l'ordre et à réduire ainsi sa dépendance à l'égard de la police. Linden (1982 : 15) indique les avantages que, selon lui, la police et la collectivité peuvent en retirer :

> Cependant, la participation de membres très divers de la collectivité dans le but d'accroître la surveillance et les moyens de signaler les incidents, constitue une ressource qui, non seulement accroît les capacités de surveillance de la police, mais contribue également à entretenir un sentiment général de responsabilité sociale, un sens accru de maîtrise de l'environnement, et la diminution des sentiments de frustration, d'impuissance et de crainte engendrés par un cadre de vie plus incertain et impersonnel.

La prévention du crime et les services de police communautaires ont donc un certain nombre de préoccupations en commun. La première méthode peut être considérée comme une stratégie extrêmement précieuse qui permet à la police d'agir contre le crime, de réduire la demande de services de police, d'accroître ses fonctions de protection et de service dans la collectivité, d'intensifier l'interaction entre elle et les citoyens et de confier de nouveau à la collectivité certaines des responsabilités de la lutte contre le crime.

RÔLE DE LA POLICE DANS LA PRÉVENTION DU CRIME

Bien qu'idéalement c'est à la collectivité qu'il incombe d'assurer la prévention du crime, dans la pratique, on doit s'attendre à ce que la police joue un rôle important dans la mise au point de cette lutte, sa mise en oeuvre et sa poursuite. La nature exacte du rôle qu'elle jouera dans des programmes communautaires de prévention du crime dépendra dans une large mesure des points suivants : la nécessité de cette prévention au sein de la collectivité; sa capacité à répondre aux besoins; le désir de participation; et la mesure dans laquelle des stratégies préventives sont efficaces contre le crime.

La nature précise du rôle de la police variera en fonction de tous ces facteurs. Lorsque la collectivité n'est pas sensibilisée à ces problèmes, il appartient à la police de jouer un rôle d'éducateur et d'informateur. La capacité plus ou moins grande des collectivités à intervenir, même lorsqu'elles connaissent l'existence d'activités criminelles particulières, contraindra peut-être la police à stimuler les réactions et la participation de la collectivité. Lorsque la collectivité, ou certains de ses éléments, manifeste une certaine répugnance à participer à des programmes communautaires de prévention du crime, la police peut avoir un rôle de persuasion à jouer afin de stimuler la participation communautaire. Finalement, même lorsque la collectivité est bien informée, capable et disposée à participer à un programme de prévention, certains problèmes se prêtent mieux à une stratégie d'intervention de la police qu'à une action communautaire. Dans de tels cas, la police devra conserver une partie de ses responsabilités traditionnelles de lutte contre le crime.

Étant donné que la prévention du crime n'est communément acceptée au Canada que depuis peu de temps, on continuera à attendre de la police qu'elle joue un rôle de pointe pour assurer que cette prévention deviendra un élément intégrant de la vie communautaire et une responsabilité individuelle acceptée. Le rôle que jouera la police dans l'élaboration de cette stratégie particulière évoluera inévitablement au fur et à mesure que les gouvernements et l'industrie privée élaboreront leurs propres programmes de prévention du crime. La police continuera à jouer un rôle essentiel dans la prestation de ces programmes, mais elle n'aura plus la responsabilité exclusive de leur mise au point. Après avoir joué un rôle d'initiateur et d'éducateur, elle prendra peut-être un rôle de coordination des programmes et de participation aux efforts combinés des gouvernements, des organismes communautaires, de l'entreprise privée et des groupes de citoyens. On peut s'attendre à ce que la prévention du crime devienne un service de police établi au fur et à mesure que continueront à croître la nécessité et la demande de protection contre le crime.

MODÈLE DE HIÉRARCHISATION DES INTERVENTIONS DE LA POLICE : DEMANDES DE SERVICES

Dans toute cette étude, les auteurs ont eu le souci de tenir compte de l'extrême diversité des responsabilités confiées à la police. Nulle part ailleurs cette diversité n'est plus apparente que dans la fonction de patrouille d'agents aux services généraux. Il suffit d'examiner les raisons pour lesquelles le public appelle la police pour s'expliquer cette diversité. On appelle la police à cause d'un besoin réel ou perçu d'une prompte intervention (en cas de crime ou d'activités non criminelles), et parce qu'il n'existe pas d'autre organisme capable d'apporter une telle aide. Malheureusement, dans un grand nombre de juridictions, les ressources actuelles de la police ne sont plus suffisantes pour lui permettre d'assurer les divers services qu'on lui demande. La combinaison de ressources qui s'amenuisent et d'appels qui augmentent a créé un véritable dilemme administratif. De plus en plus de pressions sont exercées pour éliminer les "services périphériques" afin d'équilibrer les budgets de la police. Il est cependant probable que le public ne sera pas d'accord avec certaines des définitions données par la police aux "services périphériques" ou non essentiels. L'autre solution consiste à étudier de nouvelles méthodes et stratégies qui permettront de faire face à une charge de travail accrue et à "faire plus avec moins de moyens".

Le Police Executive Research Forum (P.E.R.F.; Farmer (ed.) 1981), organisme américain de recherche dans le domaine de la police, a commencé à étudier d'autres méthodes de réaction aux demandes d'intervention de la collectivité. Selon cet organisme, bien que les citoyens aient pris l'habitude de voir la police répondre à toutes les demandes et n'en attendent donc pas moins, il n'est plus pratique ni efficace qu'elle le fasse. Outre le règlement de la question des ressources limitées et de l'augmentation des demandes de services, l'élaboration d'autres formules d'intervention peut conduire à des services de police communautaires plus efficaces.

> Dans la mesure où les agents de police n'ont plus à répondre à chaque appel, ils se trouvent libres d'assurer d'autres services importants : ils peuvent,

> par exemple, rencontrer les groupes communautaires, les organisations de quartier et les particuliers, effectuer des patrouilles de dépistage des actes criminels, assurer la prévention du crime contre les logements et les entreprises, et poursuivre des enquêtes pour résoudre des crimes déjà commis. Les agents de patrouille qui, pendant leurs heures de service, sont totalement accaparés par la réponse à un flot inépuisable d'appels, ne sont pas en mesure d'assurer ces fonctions d'une importance cruciale. Grâce à l'élaboration d'autres formes de réponse aux divers types de demandes de services, il y a plus de chance pour que les agents de police puissent assurer ces services, et éventuellement d'autres encore. (Farmer, 1981 : iv)

Selon Farmer (1981 : 2), ce qu'il faut c'est une nouvelle méthode de prestation de services --un système de classification des divers types d'appels et de choix rationnel de méthodes d'intervention adaptées à ces appels. Après avoir étudié les recherches publiées sur la façon dont la police traitait les demandes de services et après avoir effectué une enquête sur les suites données à ces demandes, dans 221 services de police des États-Unis, Farmer est parvenu aux conclusions suivantes :

- les systèmes actuels de classification des demandes de services sont insuffisants car ils visent surtout à classer ces demandes selon des codes criminels ou non criminels prédéterminés, plutôt que de fonder leur classification sur les renseignements indispensables au choix d'une intervention appropriée de la police;

- bien que les renseignements recueillis au moment où la demande est reçue soient importants pour déterminer la réaction appropriée, les organismes de police n'ont pas apporté suffisamment d'attention à la formation et à l'encadrement des standardistes et des répartiteurs;

- les services de police partent du principe qu'une réaction immédiate d'agents assermentés est la meilleure façon de répondre à presque toutes les demandes de services;

- de nombreux organismes de police continuent à gérer leur charge de travail sur le principe du premier venu, premier servi, ou en utilisant un système de classement informel;

- les organismes de police utilisent maintenant plusieurs stratégies, notamment les interventions de civils à la suite d'appels, les dépositions par téléphone, les dépositions au poste de police, les prises de rendez-vous, les dépositions par courrier, le renvoi à d'autres organismes, ou la non-intervention pure et simple;

- aucun organisme ne semble avoir étudié la totalité des formes possibles d'intervention et d'en avoir envisagé l'application à toute la gamme des appels de citoyens;

- il y a lieu de croire que si les citoyens étaient informés des méthodes de réaction des services de police, ils accepteraient des formules autres que celle de l'apparition immédiate d'agents assermentés.

(Farmer, 1981 : 35)

Bien que les conclusions de ces recherches aillent à l'encontre des méthodes traditionnelles des réponses à la plupart des demandes de services et à la nécessité d'une intervention rapide, la majorité des organismes de police continuent à fonctionner comme par le passé. Avant que les cadres de la police acceptent un modèle rationnel d'intervention, il leur faudra renoncer à la conviction qu'il est indispensable de répondre à tous les appels pour appréhender les infracteurs, inspecter le lieu des crimes, interroger les témoins, traiter les preuves, réduire les risques de blessures aux citoyens et s'assurer de leur satisfaction, car tout cela est plus une question de foi que de preuves concrètes (Farmer, 1981 : 9).

MODÈLES DE HIÉRARCHISATION DES INTERVENTIONS

Le modèle de hiérarchisation des interventions, décrit par Farmer (1981 : 39) propose un système dans lequel la collecte de l'information est assurée par des personnes chargées de recueillir les plaintes, les décisions sont communiquées par le standardiste et des gestionnaires de la police ont la possibilité de choisir et de communiquer les politiques et les procédures propres à leur service. Ce modèle a trois composantes :

- un classement des appels en huit (8) catégories;
- la détermination du temps écoulé entre l'incident et le moment où il est signalé à la police;
- une gamme de réactions possibles de la part de la police.

Essentiellement, ce modèle est une représentation graphique de l'interaction de ces trois composantes. (voir figure 1)

Figure :
EXEMPLE DE MODÈLE DE HIÉRARCHISATION DES INTERVENTIONS
TYPE D'INCIDENT/HEURE ET JOUR DE L'INCIDENT

		Blessure grave à la personne			Dommage grave aux biens/ perte			Risque de blessure à la personne			Risque de perte/dommage aux biens			Blessure mineure			Perte/dommage mineur aux biens			Autre crime mineur			Autre activité non criminelle mineure		
		En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé
pers. assermenté	Immédiat																								
	Urgent																								
	Routine																								
	Rendez-vous																								
pers. non assermenté	Immédiat																								
	Urgent																								
	Routine																								
	Rendez-vous																								
pas de déplacement	Téléphone																								
	Déposition au poste																								
	Déposition par courrier																								
	Renvoi																								
	Pas d'intervention																								

> Pour toute demande de service, les renseignements fournis par le demandeur sont utilisés pour classer l'incident dans une des catégories d'incidents et une des trois catégories concernant le temps écoulé depuis l'incident. Ces deux facteurs sont ensuite utilisés pour déterminer la réaction appropriée de la police à cet appel à partir d'une gamme d'interventions acceptables. (Farmer, 1981 : 40)

Classification des incidents

Dans ce système de classification, le rôle de la personne qui reçoit l'appel est de déterminer exactement ce qui se passe; non point pour classer l'incident, selon le cas, dans les activités criminelles ou non criminelles, mais afin de décider de la réaction la plus appropriée. Trois facteurs jouent un rôle crucial dans la catégorisation des incidents:

- l'incident a-t-il déjà eu lieu ou pourrait-il simplement se produire?
- l'incident concerne-t-il des biens ou des personnes?
- l'incident relève-t-il d'un service de la police?

La classification adoptée par le P.E.R.F. pour les divers types d'incidents est la suivante : blessure grave à la personne, dommage grave aux biens/perte de biens, risque de blessure à la personne, risque de dommage/perte de biens, blessure mineure à la pesonne, dommage mineur aux biens/perte, autre infraction criminelle mineure, autre infraction non criminelle mineure. Il importe de noter que ce sont les gestionnaires qui décident du type d'incident à placer sous chaque rubrique. Le but ultime de ce modèle est précisément de les contraindre à prendre ces décision et à faire ces choix. Les gestionnaires qu'une hiérarchisation des réactions aux appels intéresse doivent réfléchir du type d'intervention qui leur paraît approprié à chaque type de demande de services. Cela finira par susciter une certaine collaboration entre la police et la collectivité, car il faudra tenir compte des besoins et des préoccupations locales.

Moment de l'incident

Selon le modèle de hiérarchisation des interventions, pour déterminer la réaction la plus appropriée à une demande de service, il est indispensable de répartir les appels en catégories qui tiennent compte des différences de temps écoulé entre un incident particulier et la réception effective du rapport par la police. Le bon sens dicte qu'une intervention immédiate à la suite d'appels relatifs à des incidents "en cours" accroît les chances d'arrestation des infracteurs, de repérage des témoins, etc. Cependant, les recherches montrent aussi clairement que même dans de tels cas, l'effet d'une intervention immédiate peut être négligeable. Les organismes de police sont encouragés à examiner leurs méthodes d'intervention et la nature des appels reçus pendant que l'incident est en cours, et à décider quels sont les cas justifiant une intervention immédiate. A titre d'exemple, le modèle du P.E.R.F. présente trois catégories en fonction de l'élément de temps :

- en cours : se passe d'explication;
- proche : moins d'une heure s'est écoulée avant que soit signalé l'incident;
- déjà passé : plus d'une heure s'est écoulée avant le rapport.

Ces catégories sont assignées de manière assez arbitraire, et il appartient encore une fois aux gestionnaires de décider du choix de ces catégories en fonction des caractéristiques locales de la collectivité et de la nature des appels reçus.

Diverses formes d'intervention

Les recherches effectuées par le P.E.R.F. confirment que la police dispose actuellement d'une vaste gamme de méthodes et de stratégies de remplacement pour répondre aux demandes de services.[14] Parmi ces diverses formes d'intervention, on peut citer : l'envoi de personnel assermenté (membres ordinaires de la police), l'envoi de personnel non assermenté (civils), la réception du rapport d'incident par téléphone, l'obligation pour la personne qui appelle de faire une déposition au poste de police, l'obligation pour elle de faire parvenir sa déposition par la poste, son renvoi à un autre organisme, ou l'absence de toute intervention. Dans le cas où un déplacement d'agents se justifie, il est possible d'établir plusieurs niveaux de priorité en fonction de l'urgence de l'intervention requise. Le modèle du P.E.R.F. distingue quatre catégories :

- intervention immédiate : envoi immédiat de l'unité disponible la plus proche, s'il n'y en a pas, détacher celle qui est occupée par un appel de moindre priorité;
- intervention rapide : envoi de l'unité la plus proche qui n'est pas occupée par un autre appel;
- intervention normale : envoi d'une unité dès que celle-ci est libre;
- rendez-vous : fixation d'un rendez-vous à la personne qui a appelé.

FONCTIONNEMENT DU MODÈLE DE HIÉRARCHISATION DES INTERVENTIONS

Le modèle décrit par le P.E.R.F. est essentiellement un instrument de prise de décisions utilisé pour décider de la réaction appropriée aux appels extrêmement divers portés à l'attention de la police. Il n'est pas destiné à servir de système de prise de décisions automatique et rigide, utilisable dans tous les cas. Ce modèle permet aux gestionnaires de faire un premier choix d'une intervention appropriée aux catégories générales d'incidents lorsque les circonstances ne sortent pas de l'ordinaire. On reconnaît cependant volontiers qu'il y aura toujours un petit nombre de cas uniques en leur genre qui demandent une intervention spécialement étudiée. Il est fait confiance au jugement et au bon sens du personnel qui reçoit et traite l'information fournie par les demandes de services (personnes chargées de noter les plaintes, répartiteurs, agents de patrouille).

---

14 La police de Toronto utilise actuellement une variante de ce modèle dans le cadre d'une réorganisation en profondeur de ses services.

La figure 2 présente un exemple d'un modèle de hiérarchisation des interventions rempli par les gestionnaires d'un service de police déterminé. Chaque corps ou service de police utilisant un tel modèle aurait à établir un tableau semblable à celui qui est présenté à la figure 2 :

Figure 2
MODÈLE GÉNÉRAL DE HIÉRARCHISATION DES INTERVENTIONS
TYPE D'INCIDENT/MOMENT DE L'INCIDENT

Méthodes d'intervention		Blessure grave à la personne			Dommage grave aux biens/ perte			Risque de blessure à la personne			Risque de perte/dommage aux biens			Blessure mineure			Perte/dommage mineur aux biens			Autre crime mineur			Autre activité non criminelle mineure		
		En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé	En cours	Proche	Passé
pers. assermenté	Immédiat	X	X	X	X			X	X					X			X								
	Urgent									X	X				X					X			X		
	Routine					X	X									X					X				
	Rendez-vous					X	X									X					X				
pers. non assermenté	Immédiat																								
	Urgent	X	X	X																					
	Routine																								
	Rendez-vous																								
pas de déplacement	Téléphone					X	X					X	X					X	X			X		X	X
	Déposition au poste																								
	Déposition par courrier																								
	Renvoi																						X	X	X
	Pas d'intervention																								

Ce tableau illustre le choix précis, fait par des gestionnaires, des interventions requises pour chaque combinaison de la classification de l'incident et du moment où il s'est produit.

Comme un tel modèle modifie les structures classiques et la nature générale des prestations de services dans une collectivité, il faut se poser un certain nombre de questions sérieuses en ce qui concerne ses possibilités d'utilisation :

- la population l'acceptera-t-elle?
- sera-t-il acceptable pour les agents aux services généraux?
- coûtera-t-il plus ou moins que les méthodes actuelles d'intervention?

Attitude de la collectivité

Les recherches effectuées par le P.E.R.F. ont clairement montré que le public est ouvert à l'utilisation d'autres formes d'intervention. Comme les recherches antérieures de Pate et coll. (1976) l'avaient montré, celles du P.E.R.F. ont établi que le public est prêt à réviser ses attentes tant que la police se montre franche et honnête au sujet de sa capacité d'intervention. Les chercheurs ont découvert que le public trouvait qu'une intervention immédiate à la suite d'un appel n'était pas nécessaire dans la plupart des cas, ce qui donne la possibilité à la police d'étudier toutes sortes d'autres formes d'intervention. En outre, les recherches montrent que le public accepterait de nombreuses solutions de rechange, notamment la présence d'un personnel non assermenté, diverses méthodes d'aiguillage, des stratégies de report des services, ainsi que des demandes d'intervention traitées par courrier ou par téléphone. Il est intéressant de noter que les citoyens se montraient très réceptifs à l'égard d'autres formes d'intervention alors que rien n'avait été fait auparavant pour les sensibiliser à ces questions. On peut donc en conclure qu'ils se montreraient encore plus réceptifs si la police était la première à faire connaître ses plans à la collectivité de manière claire et directe.

Attitude de la police

Comme on peut voir dans le modèle de hiérarchisation des interventions une "stratégie de changement", on pourrait s'attendre à ce que ceux qui sont le plus directement touchés, c'est-à-dire les agents de patrouille se montrent réticents. Comme c'est le cas de tous les programmes novateurs, l'intention et l'objectif doivent être clairement expliqués à tous les agents de police et au personnel de soutien à qui il faut ensuite donner la possibilité de prendre une part active à l'organisation d'un tel modèle. Il faut bien comprendre que l'objectif de ce modèle n'est pas de réduire les niveaux des employés, mais de mieux harmoniser les ressources en personnel et les demandes auxquelles est soumis l'organisme. Ce qui revêtira une importance cruciale pour les participants, sera de savoir utiliser au mieux le surplus de temps dont ils disposeront grâce à la moins grande nécessité pour eux de répondre à tous les appels.

Coût

Pour calculer le coût du modèle de hiérarchisation des interventions par rapport aux méthodes en vigueur, les gestionnaires de la police doivent avoir une idée approximative du coût de celle-ci. Il est donc indispensable de déterminer le coût des méthodes d'intervention classiques en examinant les points suivants :

- le nombre moyen de minutes que l'unité à qui la responsabilité première a été confiée consacre à un appel d'un type déterminé;
- le nombre moyen de minutes qu'une unité de soutien consacre à aider l'unité primaire pour un appel d'un type donné;
- le coût par minute du mode d'intervention que le répartiteur choisit normalement lorsqu'il assigne une unité primaire à un type d'appel déterminé;

- le coût par minute du mode d'intervention que le répartiteur choisit normalement lorsqu'il assigne une équipe de soutien à un type particulier d'appel;
- le nombre d'incidents d'un type donné traités au cours d'un laps de temps déterminé.
(Farmer, 1981 : 63)

Le coût du nouveau modèle doit naturellement être évalué grâce aux mêmes mesures. En général, le modèle implique une réduction du nombre d'appels donnant lieu à une intervention d'agents de police assermentés, ainsi que la fréquence de la mobilisation de personnel pour ces interventions; il est donc logique de s'attendre à ce que le modèle de hiérarchisation des interventions soit moins coûteux que les méthodes classiques. L'importance des économies doit cependant être calculée en fonction de coûts moins tangibles, notamment le degré de satisfaction de la collectivité et la résistance de l'organisation au changement.

MISE EN OEUVRE DU MODÈLE DE HIÉRARCHISATION DES INTERVENTIONS

Ce modèle devrait permettre de réduire le temps que les agents de patrouille aux services généraux consacrent à répondre à des demandes de services. Les agents seraient libérés dans une certaine mesure de la tutelle constante de la radio qui orchestre la succession de leurs interventions. Le temps libéré par l'utilisation d'un tel modèle et les possibilités d'établir des plages de temps utilisable sont des éléments essentiels de la réorganisation de l'ensemble de la stratégie de maintien de l'ordre des services de police. Dans ce contexte, les cadres axiaux auraient la responsabilité de gérer les ressources nouvellement acquises et de les utiliser pour régler des problèmes communautaires déterminés tels que le crime, le maintien de l'ordre ou les activités liées aux services. Le travail des agents de patrouille deviendrait plus intéressant et stimulant si on leur donnait la possibilité de participer à l'élaboration de buts, d'objectifs et de stratégies de remplacement qui contribueraient également à donner plus d'attrait à leur travail. La diminution du nombre des appels faisant l'objet d'une intervention permettrait aux agents de se consacrer au maintien de la qualité et de la continuité des services qu'ils fournissent dans le cas des appels qui méritent vraiment leur attention. Tout cela se traduirait par une plus grande satisfaction des citoyens et des agents eux-mêmes. Conformément aux principes des services de police communautaires, l'agent préposé aux services généraux pourrait poursuivre de nombreuses activités (enquêtes, prévention, éducation) avec plus de zèle et d'enthousiasme. Il est sûr que certaines des économies de temps pourraient être utilisées à effectuer des travaux de recherche et de planification fructueux et d'être donc réinvesties dans l'amélioration des services existants.

STRATÉGIES POUR LES PATROUILLES DE POLICE

Les méthodes modernes de patrouille s'inspirent largement des travaux de O.W. Wilson (Wilson et McLaren, 1963). Bien qu'il existe de nombreuses formes de patrouille (à pied, à moto, à cheval, en bateau, etc.), depuis la Seconde Guerre mondiale, on a manifestement eu de plus en plus tendance à utiliser l'automobile. La patrouille préventive classique a les fonctions suivantes :

> La patrouille est un service indispensable qui joue un rôle très important dans les tâches qui incombent à la police. C'est la seule forme de service qui vise directement à éliminer les possibilités de mauvaise conduite; elle permet également de décourager l'envie de mal se conduire en détruisant les stimulis malsains, en contribuant activement à en créer qui soient sains, et en influençant favorablement l'attitude des particuliers et des groupes grâce aux liens quotidiens qu'elle entretient avec le public. Dans la mesure où la patrouille ne réussit pas à éliminer l'envie de mal se conduire et la conviction que des possibilités de le faire existent, de tels actes se produisent inévitablement. La patrouille sert alors à enquêter sur les infractions, à appréhender les infracteurs, et à recouvrer les biens volés. Il est important que la patrouille soit constamment disponible car, dans la plupart des tâches de la police, l'élément temps est primordial. (Wilson & McLaren, 1963 : 320)

La patrouille a essentiellement pour objet de créer une impression "d'omniprésence" de la police au sein de la collectivité. Pour cela, les véhicules de police circulent sans itinéraire prédéterminé pour empêcher les actes criminels, ce qui accroît les chances d'arrestation des infracteurs et augmente le sentiment de satisfaction et de sécurité de la population. Le déploiement libre et très visible des véhicules de patrouille avait pour objet de faciliter un usage efficace des services de police en permettant aux agents d'intervenir rapidement en cas d'appel. La notion d'intervention rapide reposait sur l'hypothèse qu'elle augmentait les chances d'appréhension des infracteurs. Cela permet d'ajouter encore plus foi aux capacités de prévention de la police.

Bien que Wilson (1953) ait soutenu qu'il était important que la police tire le meilleur parti possible de ses capacités d'observation, d'interaction et de communication avec la population, les méthodes de réforme des patrouilles ont évolué d'une manière telle que cet objectif a été complètement perdu de vue. Par une assez étrange déformation de leur jargon professionnel, les agents en sont arrivés à se dire "en service" lorsqu'ils sont enfermés dans leur véhicule de patrouille et attendent les demandes de services, "hors service" lorsqu'ils quittent leur véhicule pour s'occuper effectivement des besoins et des préoccupations du public (Kelling et Fogel, 1978; Moore et Kelling, à venir). Comme les demandes de services ont continué à augmenter et les ressources, en ce qui concerne les patrouilles de police, sont demeurées à peu près constantes, on a eu de plus en plus tendance à garder "en service" des agents aux services généraux, ce qui a entraîné une diminution de la qualité et de la quantité des contacts entre la police et le public.

MISE EN QUESTION DE L'UTILITÉ DE LA PATROUILLE PRÉVENTIVE CLASSIQUE

Au cours des vingt dernières années, l'efficacité de la patrouille préventive classique a souvent été mise en question. La première critique grave qui lui ait été faite directement avait trait à sa préoccupation traditionnelle, qui était celle de la lutte contre le crime. Il est devenu

manifeste que l'image populaire d'une police s'occupant surtout de questions liées aux activités criminelles, était, dans une large mesure, inexacte (Cumming et coll., 1965; Wilson, 1968; Reiss, 1971; American Bar Association, 1973). Une seconde critique avait trait à la détérioration apparente de la qualité des rapports entre la police et le public (Bittner, 1970; Germann, 1971; Ashburn, 1973; Richardson, 1974). Aux yeux des critiques, la patrouille préventive empêchait les agents d'avoir des contacts normaux avec la population. Si contact il y avait, c'était toujours en situation de crise ou de conflit, et uniquement avec des infracteurs, des personnes qui se querellaient ou des victimes. Le recours presque exclusif aux patrouilles motorisées paraissait, aux yeux de beaucoup, contribuer à rendre les rapports entre la police et le public de plus en plus distants et hostiles. Aux contacts directs avec les citoyens, on avait substitué les contrôles de piétons et de véhicules et les autos de police étaient devenues un refuge (symbolique et réel) contre les assaillants (Kelling et Fogel, 1978). Un des principes fondamentaux de l'efficacité des services de police se trouvait ainsi gravement enfreint : la nécessité d'être informé de manière précise et en temps opportun par le public pour pouvoir identifier les problèmes d'ordre criminel et de maintien de l'ordre et les régler. Non seulement les stratégies de patrouille préventive aggravaient-elles l'aliénation de la police vis-à-vis de la collectivité, mais elles supprimaient dans la pratique une source précieuse d'information, les contacts avec la population.

Les recherches semblent montrer que bien qu'au premier abord les patrouilles préventives puissent paraître une solution raisonnable et intéressante, dans la pratique, elles n'ont pas fait leurs preuves (Kakalik et Wildhorn, 1971). L'expérience de patrouilles préventives de Kansas City a fourni la preuve empirique que ces patrouilles semblaient en fait avoir peu d'effet sur les crimes signalés, les arrestations, les actes de victimisation, la satisfaction de la population ou ses craintes (Kelling et coll., 1974). En ce qui concerne l'intervention rapide et l'hypothèse selon laquelle, grâce à elle, plus d'infracteurs seraient appréhendés et la satisfaction de la population accrue, les recherches empiriques ont également fourni des résultats contradictoires. Bertram et Vargo (1976) ont constaté que les citoyens laissaient s'écouler un temps considérable après avoir été les victimes ou les témoins de crimes graves avant d'appeler la police, ce qui réduisait à néant le désir de la police d'obtenir des résultats grâce à une intervention rapide. Pate et coll. (1976) ont constaté que le temps de réaction n'était pas une variable critique du degré de satisfaction des citoyens. Cette variable était en fait ce qu'était le temps de réaction de la police dans l'esprit de ces citoyens. La conclusion était donc que la police pouvait avoir recours à diverses formes de patrouille, en dehors de l'intervention rapide, à condition qu'elle soit prête à faire savoir au public ce qu'étaient, réalistement, ses capacités de réaction et de lui proposer plusieurs options raisonnables (c'est-à-dire, interventions retardées, rendez-vous, dépôts de plaintes en personne, plaintes transmises par la poste, etc.).

D'un point de vue communautaire, la patrouille préventive classique paraît inefficace à de nombreux égards. Il est certain que grâce aux preuves qui permettent de réfuter les arguments en sa faveur, la voie est maintenant libre et il est devenu possible d'étudier des stratégies de patrouille nouvelles et conçues dans un esprit plus communautaire.

NOUVELLES ORIENTATIONS DES PATROUILLES

Les patrouilles chargées des services généraux demeurent l'élément principal du travail de la police. De 60 à 70% des agents se consacrent à cette fonction et il est possible de calculer les dépenses budgétaires en fonction de ce pourcentage (Gay et coll., 1977). Il n'y a rien de surprenant à ce que cet aspect du travail de la police fasse l'objet d'un examen attentif compte tenu de l'augmentation de la demande de services de police et des restrictions budgétaires. Lorsqu'on parle des patrouilles préventives ou qu'on les décrit, on dit couramment qu'il s'agit là d'une activité de "routine ou sans plan établi". Sur le plan de l'efficacité, c'est peut-être là son défaut le plus grave. La patrouille préventive est, par définition, une "activité de remplissage" : quelque chose qui est effectué par les agents de patrouille lorsqu'ils ne sont pas appelés à réagir ou à intervenir à la suite d'une demande de services. En termes simples, l'attention accordée par les gestionnaires de la police aux demandes de services (et au temps de réaction) n'est pas compensée par un souci équivalent de comprendre ou d'améliorer les activités de patrouille préventive. Bien que ce type de patrouille occupe une part importante des heures de service, elle demeure une activité résiduelle qui est aisément interrompue et adaptée aux autres tâches d'intervention, si courantes ou mineures soient-elles. Cette situation continue à exister en partie parce que les agents de patrouille disposent rarement de données systématiques sur les problèmes particuliers aux secteurs qu'ils couvrent et que leurs superviseurs ne se prévalent pas non plus habituellement de l'information dont ils auraient besoin pour élaborer ces stratégies de patrouille. C'est pour compenser ces insuffisances manifestes que les "patrouilles dirigées" ont été conçues.

PATROUILLE DIRIGÉE : SES STRATÉGIES

On dit qu'une patrouille est "dirigée" lorsque les agents entreprennent des activités planifiées d'avance afin d'atteindre des objectifs spécifiques, définis par eux-mêmes et par leurs superviseurs. Cela exige également des cadres de la police qu'ils repensent la politique qui consiste en général à laisser des demandes de services dominer leurs activités.

Des stratégies très diverses ont été élaborées dans le domaine des patrouilles dites "dirigées" (voir Gay et coll., 1977) et, conformément au modèle communautaire, l'élément clé en a été la démarche axée sur les problèmes :

> Bien que nous utilisions le terme analyse de crime, celui de détermination des problèmes conviendrait peut-être mieux. Car il recouvre aussi bien les caractéristiques des actes criminels que le maintien de l'ordre, les relations communautaires et les problèmes de circulation auxquels tout service de police doit faire face. Ce n'est que lorsqu'un organisme a commencé à cerner, classifier, décrire et analyser les

> diverses caractéristiques d'activités qu'il devient possible d'élaborer des tactiques de patrouille pour faire face à ces problèmes. (Gay et coll., 1977 : 92)

Ces stratégies illustrent les essais auxquels se sont livrés les organismes de police pour utiliser de manière plus fructueuse le temps non assigné à des tâches particulières ou le temps consacré aux patrouilles préventives classiques. Ces stratégies ne sont pas seulement valables pour les gros services de police. Elles représentent une conception de la patrouille qui peut être utilisée par des services petits et moyens pour améliorer la qualité de leurs patrouilles, et qui l'ont d'ailleurs été avec succès. A titre d'exemple, nous examinerons brièvement le programme de patrouille à "forces divisées" de Wilmington (Delaware) (Tien et coll., 1978).

L'objectif fondamental de ce type de patrouille est d'accroître la productivité de la police en concentrant les activités de patrouille dans les quartiers à problèmes. Ce programme vise à améliorer l'efficacité des patrouilles sans pour cela accroître le nombre des agents ou les coûts. Pour obtenir ces résultats, le programme de partage des forces exige :

- la révision complète des méthodes d'utilisation des agents;
- la mise en oeuvre de nouvelles tactiques de patrouille.

Comme la plupart des mesures concernant les patrouilles dirigées, ce programme s'est inspiré des résultats de l'expérience de patrouille préventive de Kansas City (Kelling et coll., 1974) et du sentiment fréquemment répandu chez les cadres supérieurs de la police que les patrouilles faites au hasard n'étaient pas une méthode particulièrement efficace. Afin de tenir compte de la double nature du travail de patrouille, la méthode consiste à séparer ou répartir la division d'agents aux services généraux en deux groupes :

- Une patrouille de base; qui répond aux demandes de services, effectue des patrouilles au hasard, et dans une moindre mesure, des patrouilles dirigées. Ce groupe est utilisé temporairement et géographiquement en fonction de la charge totale du travail de patrouille.

- Une patrouille structurée; qui se consacre presque exclusivement à des activités dirigées de prévention du crime, de prévention générale et d'arrestation. Ces unités structurées se voient assigner des activités spécifiques en fonction des résultats d'une analyse détaillée des actes criminels. En dehors de ces tâches, les agents interviennent en cas de plaintes concernant des activités criminelles graves en cours et effectuent des patrouilles en uniforme et en civil.

Grâce à une analyse détaillée de la charge de travail, ce programme s'efforce d'adapter l'emploi du temps des agents de patrouille aux exigences de cette charge de travail (à la différence des modèles classiques qui utilisent un nombre égal d'agents pour chaque équipe ou garde). La méthode consiste essentiellement à réduire le personnel de nuit (de minuit à 8:00 heures) ainsi que le nombre des agents en service entre 8:00 et midi. Cette division des effectifs permet de créer une "force de

patrouille structurée" qui travaille pendant les heures de pointe et concentre ses efforts sur les problèmes communautaires dont ils sont chargés. Pour faciliter la tâche de cette patrouille et permettre à la patrouille de base de répondre efficacement aux demandes de services, on établit un système de priorité des appels (c.-à-d., un modèle de hiérarchisation des interventions). Comme nous l'avons déjà noté, la détermination du problème ou l'analyse du crime joue un rôle primordial dans l'efficacité de ce programme. On constitue une unité spéciale qui a pour mission particulière de concevoir des tactiques pour la patrouille structurée. Cette unité est principalement responsable de la coordination des activités des patrouilles et de la division des enquêteurs afin d'élaborer et de mettre en oeuvre des tactiques axées sur la prévention du crime, la prévention générale ou l'arrestation des infracteurs. Au lieu d'assurer simplement une fonction de soutien, cette unité est un élément fondamental de la fonction de patrouille et dirige les activités dans la rue des patrouilles structurées. Lorsqu'elles ne répondent pas à des demandes de service, les patrouilles de base se voient assigner des tâches "fixes" qui ne prennent que peu de temps et peuvent être aisément interrompues pour recevoir des appels. Les priorités des tâches fixes sont déterminées en fonction de l'identification des problèmes ou de l'analyse des crimes et peuvent comprendre les tâches suivantes :

- surveillance des endroits où ont lieu des actes dommageables et où l'ordre public est troublé;
- utilisation du radar (zones scolaires, etc.);
- réglementation de la circulation et du stationnement dans les zones à problèmes;
- vérifications des biens dans les zones cibles;
- patrouilles à pied dans certaines zones à problèmes déterminées (voies piétonnières, arcades, logements subventionnés, etc.).

Comme on l'a noté, les unités de patrouille structurées suivent l'unité d'analyse des crimes et emploient des tactiques qui demandent plus de temps et de ressources. Il peut aussi bien s'agir de surveillance, de leurres et de travail en civil, que de patrouilles de saturation effectuées en uniforme et visant des problèmes particuliers, etc. Outre ces activités dirigées, les patrouilles structurées interviennent dans les situations d'urgence et peuvent être utilisées pour épauler les patrouilles de base. Bien que le fait d'usurper les fonctions traditionnelles des enquêteurs et de favoriser l'élitisme en créant un groupe de spécialistes au sein de la division de patrouille, peut créer des problèmes d'ordre interne, il est possible d'y remédier efficacement en combinant les prises de décisions propres aux enquêteurs et aux patrouilles et en assurant une rotation régulière des agents entre les patrouilles de base et les patrouilles structurées. Ce programme a contribué à accroître la productivité des patrouiles et à diminuer le nombre des activités criminelles signalées à Wilmington (Delaware) (Tien et coll., 1978).

NOTE SUR LA PATROUILLE D'AGENTS À PIED

L'importance de la mise en commun de l'information et de la collaboration entre la police et le public ne saurait être exagérée. La transmission de cette information à partir de la collectivité est un élément fondamental de l'efficacité d'un organisme de police, quel qu'il

soit. Malheureusement, un des effets secondaires des méthodes de patrouille mobile --et des stratégies de réforme qui leur sont liées-- a été de créer un fossé entre la police et le public. Heywood (1977 : 8) nous décrit ce qu'est aujourd'hui le travail des patrouilles d'agents aux services généraux :

> Aujourd'hui, lorsqu'un agent de police arrive au travail, il assume habituellement un véritable rôle et s'aventure dans la collectivité à l'abri d'un véhicule de police équipé d'armes à feu et de tout le matériel d'urgence requis. Ainsi paré des symboles de son autorité, il commence à circuler dans le secteur dont il est chargé. Il peut décider d'intervenir s'il observe un incident qui lui donne l'impression qu'une infraction est en train de se commettre ou sur le point de l'être. Dans une telle situation, il intervient avec des méthodes coercitives qui symbolisent son autorité, et dispose des pouvoirs légaux qui lui permettent d'influer sur la situation ... dans une société de plus en plus éclairée et de plus en plus consciente de ses droits, de telles méthodes provoquent de plus en plus de résistance, pour ne pas dire d'hostilité.

Un moyen de remédier à cette situation consiste à recourir de nouveau aux patrouilles à pied. La réapparition de ces patrouilles dans de nombreuses villes nord-américaines montre combien on est sensible aux insuffisances actuelles des stratégies de patrouille mobile. Certes, il suffit d'un peu de bon sens pour savoir que la patrouille à pied convient mieux aux centres-villes, aux centres commerciaux, aux quartiers à haute densité de logements, aux installations de services publics telles que les centres commerciaux, les transports en commun, etc. Cependant, le lien traditionnel entre les patrouilles à pied et les services de police des grandes villes n'est plus nécessairement valable. Par exemple, de nombreux services qui assurent la police de municipalités à prédominance suburbaines pourraient trouver utile d'utiliser des patrouilles d'agents à pied dans les petits quartiers commerciaux et les centres commerciaux qui prolifèrent pour la commodité des résidents des banlieues. Ces patrouilles conviennent également aux "grandes rues" des petites villes. Cela ne signifie pas qu'un pourcentage déterminé du personnel doit consacrer tout son temps aux patrouilles à pied. De nombreux organismes ont institué des programmes où les agents de patrouille automobile sont tenus de s'arrêter pour circuler au milieu du public et parler avec celui-ci afin d'établir des contacts naturels avec lui.

Déterminer les avantages et les inconvénients de la patrouille à pied demeure la tâche des gestionnaires; les recherches récentes tendent cependant à confirmer, d'une manière générale, l'efficacité globale de ces patrouilles. L'expérience faite à Newark avec ces patrouilles (Kelling et coll., 1981), par exemple, a permis de faire les observations sommaires suivantes :

> ... l'impression générale que l'on retire de tout ceci est que si la patrouille à pied n'a pas d'influence significative sur le crime, ses effets sur la crainte du crime existant dans la population, sur les mesures de protection que celle-ci prend pour l'éviter, et sur le sentiment de sécurité existant dans les divers quartiers, se manifestent de façon constante et systématique. En général, lorsque les services de police comprennent également des patrouilles à pied, la crainte des crimes typiques de la rue semble reculer et le sentiment généralisé de sécurité personnelle, augmenter. (Kelling et coll., 1981 : 6)

Comme c'est le cas de la plupart des efforts déployés par la police pour combattre le crime, il est très difficile de dire qu'il existe un lien de cause à effet entre la patrouille à pied et la présence ou l'absence du crime signalé. En soi, cela ne suffit pas pour négliger les bienfaits possibles de ce type de patrouille. Le Neighbourhood Foot Patrol Program (Programme de patrouille à pied local), qui s'est déroulé à Flint (Michigan) (Trojanowitz et coll., 1982), fournit une conclusion intéressante. Au cours des trois années couvertes par l'évaluation, les demandes de services ont diminué de 43%. On a constaté que les plaintes les moins graves étaient officieusement traitées par les agents de patrouille à pied. Les citoyens avaient ainsi une solution autre que celle de transmettre leurs plaintes au régulateur central de la police. Cela a permis de régler une foule de problèmes mineurs de manière plus économique et efficace et de libérer les patrouilles motorisées qui ont pu s'occuper des demandes de services présentant un caractère plus sérieux (Trojanowitz et coll., 1982 : 86). Comme le montrent également les résultats de l'étude de Newark, les citoyens se sentaient plus en sécurité à cause du programme de patrouille à pied. En outre, beaucoup de personnes interrogées ont précisé qu'elles se sentaient particulièrement en sécurité lorsque l'agent qui effectuait ces patrouilles était bien connu et très visible.

Les conclusions des études de Newark (New Jersey) et de Flint (Michigan) semblent indiquer que la patrouille à pied a un effet bénéfique sur les relations entre la police et la collectivité, qu'elle améliore la coopération entre le public et la police, sans pour cela compromettre le rôle traditionnel de la police en ce qui a trait aux méthodes de patrouille. Quant au modèle de services de police communautaires, il constitue une méthode viable d'établissement et de maintien de rapports fonctionnels et valables entre la police et la collectivité.

TENDANCES DES ENQUÊTES CRIMINELLES[15]

Le métier de policier a toujours été empreint d'une certaine mystique et de romantisme. L'art ou la technique qui consiste à amener des criminels devant la justice en effectuant des enquêtes couronnées de succès est un élément essentiel de cette image que le public se fait de la police. Peut-être, le dernier bastion de celle-ci et, à n'en pas douter,

---

15 Il est recommandé aux lecteurs qui s'intéressent plus particulièrement à ce domaine de lire Chappell, D., et coll., L'enquête criminelle: revue de documents choisis et bibliographie. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ontario) : Approvisionnements et Services Canada, 1982.

un nouvel horizon pour les chercheurs, ont-ils été constitués par le travail des enquêteurs et le processus de l'enquête criminelle. Il est manifeste que les recherches actuelles dans le domaine policier ont surtout visé à mettre en question la conception et la pratique traditionnelles du travail d'enquêteur. Goldstein (1977 : 55) nous présente ses vues sur la question :

> Une grande partie du travail d'enquêteur se ramène à des tâches routinières et assez élémentaires, comportant énormément de paperasserie; une bonne partie de ce travail de scribe n'a rien de passionnant et est même profondément ennuyeux; les situations auxquelles les enquêteurs sont confrontés sont souvent moins dangereuses et exigent moins d'eux que celles dont s'occupent les agents de patrouille; on peut se demander si des compétences et des connaissances spéciales sont nécessaires pour ce travail; une part considérable du travail d'enquêteur se fait au petit bonheur la chance; et leurs capacités à résoudre les crimes est tout à fait exagérée.

Un certain nombre de chercheurs de la police et de praticiens eux-mêmes partagent les réserves exprimées par Goldstein. Il est en général reconnu que les statistiques relatives aux affaires résolues ne sont pas fiables (Greenwood, 1970; Ward, 1971; Greenberg et coll., 1972). Les recherches ont montré qu'il y a relativement peu de cambriolages et de vols qualifiés, pourtant représentatifs des infractions communes contre les biens et les personnes, qui aboutissent à des arrestations, et que la plupart de celles-ci sont le fait des agents de patrouille aux services généraux (Isaacs, 1977; Greenwood, 1970; Feeney, 1973). Les recherches ont également montré que les efforts déployés dans les enquêtes ne semblent pas accroître les chances de trouver les coupables de vols qualifiés ou de cambriolages (Greenwood, 1970; Greenberg et coll., 1972).

Immitant en cela un grand nombre des recherches faites dans le domaine de la justice pénale dans les années 1970, les sociologues ont commencé à accorder beaucoup d'importance aux "résultats et aux mesures quantifiables" concernant les processus d'enquête criminelle (Kelling, 1979; Chappel et coll., 1982). L'étude Rand sur les enquêtes criminelles (Greenwood et coll.,1975) a été le premier grand projet de recherche de ce type et, d'ailleurs, le plus controversé.

ENQUÊTE RAND SUR LES ENQUÊTES CRIMINELLES

L'enquête Rand avait quatre objectifs principaux :

- décrire à l'échelon national (É.-U.) l'organisation et les pratiques actuelles en matière d'enquête;
- évaluer l'apport des enquêtes de police à la réalisation des objectifs de la justice criminelle;
- s'assurer de l'efficacité de la technologie et des systèmes nouveaux adoptés pour améliorer les résultats des enquêtes; et

- faire ressortir le lien entre l'efficacité des enquêtes et les différences d'organisation, de méthodes de dotation, etc. (Greenwood et coll., 1975 : 3 : v)

Dans une récente étude consacrée aux recherches sur les enquêtes criminelles, Chappell et coll., (1982) présentent les constatations les plus importantes de l'enquête Rand comme suit :

- les différences touchant la formation dans le domaine de l'enquête, l'affectation du personnel, la charge de travail et les méthodes employées semblent n'avoir aucun effet sur les taux de criminalité, d'arrestation et de règlement des affaires.

- Le mode d'opération des enquêteurs de police (travail en équipe, spécialistes d'une part et généralistes de l'autre, agents de patrouille - enquêteurs) ne peut être lié aux variations des taux de criminalité, d'arrestation et de règlement des affaires.

- Bien plus de la moitié des crimes graves signalés ne reçoivent qu'une attention superficielle de la part des enquêteurs.

- Un enquêteur passe le plus clair de son temps à étudier des rapports, à étayer des dossiers et à tenter de rejoindre et d'interroger des victimes dans des affaires qui, l'expérience le montre, ne seront pas résolues. Dans celles qui le sont (c.-à-d. lorsqu'un suspect est identifié), l'enquêteur passe davantage de temps à remplir les formalités qui s'ensuivent qu'il ne lui en faut pour découvrir le coupable.

- Les renseignements que fournit la victime au policier qui se rend sur les lieux du crime constituent l'unique facteur déterminant de l'issue de l'affaire. Si la victime ne fournit aucun renseignement identifiant précisément le coupable à ce moment-là, il ne sera généralement pas identifié par la suite.

- Les forces de frappe dans le domaine de l'enquête possèdent un potentiel considérable leur permettant de relever le taux d'arrestation relativement à certains crimes difficiles à résoudre, à la condition qu'elles s'attachent aux activités pour lesquelles elles disposent de compétences uniques. Toutefois, dans les faits, ces forces sont souvent affectées à d'autres tâches. (Greenwood et coll., 1976: 1 : x)

Ces constatations permettent aux auteurs de l'étude Rand de conclure que :

> L'efficacité des enquêtes criminelles ne se trouverait pas exagérément réduite si l'on éliminait environ la moitié des efforts déployés ou si on les reportait sur des affaires plus rentables. Le reste des effectifs d'enquêteurs devrait suffire à traiter les affaires courantes qui donnent actuellement lieu à la majorité des affaires réglées, et pour effectuer les tâches que déclenchent les arrestations effectuées par les patrouilles. (Greenwood et coll., 1976 : 1 : x)

En dépit de la controverse déclenchée par les conclusions de l'étude Rand, sa publication a servi à mettre en pleine lumière le débat entourant les méthodes d'enquête criminelle (Anderson, 1978 : 8). Il est indéniable que cette étude ait amené une réévaluation des procédures classiques d'enquête criminelle et donné lieu à de nouvelles stratégies de réforme. La méthode la plus prometteuse d'amélioration du processus d'enquête criminelle a été d'établir des méthodes officielles de tri des affaires afin de permettre de gérer les charges de travail des enquêteurs et de leur confier des dossiers déterminés.[16] Bien que de nombreux organismes de police utilisent une forme quelconque de tri officieux des affaires, la mise en place d'un mécanisme officiel permet aux gestionnaires de la police de le faire d'une manière plus rapide et plus fiable. L'essai de ces modèles pour les cambriolages, fait par le Police Executive Research Forum (Eck, 1979) a révélé que le modèle avait fourni des prédictions exactes dans 85% des 12 000 cas examinés. Les résultats de cette recherche ont incité Eck (1979 : 3) à conclure que :

> Un modèle de tri fournit aux gestionnaires de la police un instrument éprouvé qui leur permet de guider leurs enquêteurs et de les rendre plus productifs ou, en d'autres termes, de moins gaspiller des ressources policières de plus en plus réduites. Les gestionnaires disposent donc d'un moyen qui leur permet de contrôler la répartition des enquêtes sur les cambriolages et d'imposer un certain ordre dans un domaine --celui des enquêtes de police-- où les tentatives d'organisation ont toujours été l'exception plutôt que la règle.

Au contraire des conclusions de l'étude Rand, les travaux de Eck montrent que les efforts des gestionnaires sont capables d'avoir une influence positive sur le résultat des enquêtes criminelles.

Outre les procédés de tri des affaires, d'autres méthodes d'utilisation des enquêteurs ont été étudiées. Les services de police de Rochester (New York), par exemple, ont décentralisé la division des détectives et ont réparti ceux-ci entre les équipes de patrouille affectées à des secteurs géographiques déterminés (Bloch et Ulbert, 1974; Bloch et Bell, 1976). En dépit de la résistance interne au changement, les résultats positifs suivants ont été signalés :

- les équipes ont procédé à des arrestations dans un pourcentage plus élevé d'affaires, classées au départ comme cambriolages, vols qualifiés et vols simples, que le personnel non constitué en équipes;

- les équipes ont résolu plus de cambriolages, de vols qualifiés et de vols simples que le personnel non constitué en équipes.

---

16 Le Standford Research Institute (SRI) a établi une méthode de tri des affaires destinée aux enquêtes sur les cambriolages et les vols qualifiés (Greenberg et coll., 1972). Grâce à des pondérations mathématiques calculées sur ordinateur pour les différents éléments d'information (facteurs de résolubilité), le modèle du SRI pour les cambriolages a permis de déterminer les infractions qui avaient le plus de chance de donner lieu à une arrestation.

- les équipes ont effectué des arrestations sur les lieux du crime dans un plus grand pourcentage des cas que le personnel non constitué en équipes.

- les enquêtes complémentaires menées par les équipes sur les cambriolages, les vols qualifiés et les vols simples ont donné lieu à un pourcentage plus élevé d'arrestations que celles qu'a effectuées le personnel non constitué en équipes. (Chappell et coll., 1982 : 19).

Le tri des affaires et les stratégies de décentralisation des enquêtes criminelles ont donc permis d'évaluer de manière plus optimiste les effets de techniques de gestion valables sur les méthodes d'enquête criminelle. Ces résultats ont encouragé la poursuite des études de la gestion et de l'organisation internes des enquêtes criminelles.

GESTION DES PROGRAMMES D'ENQUETE CRIMINELLE (G.E.C.)

Pour faciliter la mise en oeuvre de techniques plus efficaces et plus efficientes de gestion des enquêtes criminelles, le National Institute of Criminal Justice and Law Enforcement du Secrétariat d'État américain (1976) a adopté le programme de G.E.C. Celui-ci est composé des cinq principaux éléments suivants :

- **Renforcement du rôle d'enquêteur des agents de patrouille.** Bien que ce programme n'ait pas été conçu pour éliminer les enquêteurs spécialisés, il s'est efforcé d'utiliser au maximum les agents de patrouille et de leur faire effectuer les enquêtes préliminaires que les enquêteurs n'auraient pas besoin de répéter.

- **Tri des affaires.** Un agent chargé de ce tri décidait des affaires qui exigeaient une enquête plus poussée. Grâce à leurs rapports sur les incidents, les agents de patrouille participaient également au processus de tri. La résolubilité et la gravité des infractions étaient déterminées en fonction d'une échelle établie par l'organisme de police participant d'après le modèle du S.R.I. et d'autres analyses similaires des facteurs de résolubilité. Les priorités locales en matière de crime et l'expérience acquise par le service de police dans la résolution de crimes divers pouvaient également intervenir dans ce processus.

- **Gestion de la poursuite des enquêtes.** On mettait à la disposition des enquêteurs des méthodes améliorées de contrôle de la gestion des enquêtes effectuées par les enquêteurs, y compris la gravité des affaires, les facteurs de résolubilité et des techniques améliorées de supervision des enquêteurs.

- **Liaison entre les procureurs et la police.** Des agents de liaison du bureau des procureurs tiennent les administrateurs de la police informés des problèmes continus liés aux politiques d'inculpation et aux priorités en matière d'enquête. Ce personnel de liaison fournissait toujours des renseignements sur la qualité des rapports d'enquête présentés à l'appui des poursuites, et avait la

possibilité d'établir un tri entre les diverses affaires en fonction du sérieux et de la qualité de la préparation préalable à la présentation au procureur.

- **Contrôle.** Le programme comportait une évaluation continue de la qualité du travail, le classement par ordre de priorité des affaires donnant lieu à enquête, et l'élaboration de données relatives à la répartition des ressources entre les patrouilles et les enquêteurs spécialisés et non spécialisés. (Miron et coll., 1979 : 4)

Sur une période de trois ans, 400 services de police américains environ ont participé au programme de G.E.C. et apporté un certain nombre de changements au fonctionnement et à la gestion de leurs méthodes d'enquête criminelle. Bien que les résultats des évaluations n'aient pas encore été publiés, une appréciation préliminaire de ce programme indique qu'il est très prometteur en ce qui concerne l'utilisation des enquêteurs et des agents de patrouille, et qu'il offre des méthodes plus efficaces de tri des appels (Anderson, 1978). Les partisans de la G.E.C. estiment que le fait de donner plus de responsabilité aux agents de patrouille dans la poursuite des enquêtes permettra de justifier logiquement l'utilisation d'une part importante du temps auparavant non utilisé que comporte le travail de patrouille et améliorera les niveaux de satisfaction professionnelle.

Le tri des affaires est l'aspect le plus populaire de ce programme et peut être adapté aux besoins particuliers du service de police. Sa fonction première est d'exercer un contrôle sur la gestion des enquêtes criminelles. Il permet cependant également aux gestionnaires de se rendre compte qu'un pourcentage important des crimes signalés ne sont pas résolus, quelle que soit l'intensité de l'enquête. Comme cela avait été le cas des "réactions rapides aux appels", les administrateurs de la police ont manifesté une certaine répugnance à adopter le système de tri des affaires et à renoncer à affirmer qu'ils faisaient enquête sur tous les crimes signalés, de crainte des réactions du public. Les recherches ont cependant montré que les services de police qui ont adopté la méthode du tri des affaires n'ont pas connu de réaction négative de la part du public. Comme les recherches antérieures l'avaient déjà montré, on a pu constater que les attentes de ce public pouvaient être modifiées, à condition que la police reconnaisse franchement les limites de ses capacités d'enquête (Pate et coll., 1976).

LES ENQUÊTES CRIMINELLES DANS LES ANNÉES 1980

Le Police Executive Research Forum (Eck, 1983) a récemment publié une étude extrêmement importante sur les méthodes d'enquête criminelle. Cette étude porte uniquement sur les enquêtes ayant trait aux cambriolages et aux vols qualifiés et apportent des renseignements précieux sur la gestion et la pratique des enquêtes criminelles. À certains égards, elle offre un contraste frappant avec l'étude Rand qui s'efforçait de déprécier la valeur des efforts des cadres pour améliorer l'efficacité de ces enquêtes. Les recherches de Eck affrment au contraire que :

> La seule conclusion qui soit conforme à tous les résultats individuels, ainsi qu'aux recommandations en matière de police, est qu'une saine gestion est

> indispensable pour que les enquêtes soient efficaces et que les ressources ne soient pas gaspillées. (Eck, 1983 : xxxi)

Les recherches antérieures tendaient à souligner l'importance des agents de patrouille et des enquêtes préliminaires et à minimiser l'importance des enquêtes de suivi. L'étude du P.E.R.F. a conclu que les agents de patrouille et les enquêteurs ont une importance égale dans la résolution des affaires de cambriolages et de vols qualifiés. Le P.E.R.F. expliquait cette différence par les deux facteurs suivants :

- Ses recherches avaient étayé par des documents les mesures prises par les enquêteurs et l'information recueillie au cours des enquêtes de suivi. L'absence de ces données empêchait les chercheurs précédents de mesurer les résultats effectivement obtenus par les enquêteurs.

- Les études précédentes avaient probablement amené des changements dans la gestion des enquêtes (c.-à-d., Rand). Un certain nombre d'années se sont écoulées depuis la publication de ces études et l'on a tendance à penser qu'elles ont eu une influence profonde sur la gestion actuelle des enquêtes.
  (Eck, 1983 : xxiii)

Cette étude reconnaissait l'importance que la collecte et la diffusion de l'information jouaient dans le processus d'enquête ainsi que le rôle des cadres de la police dans l'organisation logique de ces processus d'information afin d'en optimiser l'efficacité et l'efficience. Le P.E.R.F. ajoutait qu'il pouvait tirer bien meilleur parti de sources d'information telles que les dossiers des services de police, les témoins et les informateurs. Par exemple, les dossiers pourraient être organisés de manière plus systématique, et pourraient être automatisés ou informatisés (c.-à-d. systèmes d'information de gestion). On pourrait recueillir plus de renseignements auprès des témoins en procédant à des enquêtes de quartier plus systématiques. Et les informateurs (des agents de patrouille comme des enquêteurs) ainsi que les contacts dans la rue pourraient être coordonnés et cultivés avec plus de dynamisme.

Une observation importante faite par le P.E.R.F. et partagée par l'étude Rand a trait au fait que le travail d'enquête se fait essentiellement en réaction à une situation et que les améliorations en matière de gestion, quelle que soit leur efficacité, ne feront rien pour réduire cette faiblesse fondamentale. Les enquêtes effectuées après coup contraignent ceux qui les font à réagir à des événements qui échappent à leur contrôle. Cette étude propose d'adopter une démarche préventive, axée sur les problèmes, en ce qui concerne les enquêtes, sous la rubrique de "enquêtes à objectif déterminé".

> Les gestionnaires prennent rarement suffisamment d'écart à l'égard des affaires qu'ils traitent quotidiennement pour en examiner les sources, diagnostiquer les problèmes, et concevoir des programmes et des politiques novateurs pour les traiter. Les enquêtes à objectif déterminé constituent une tentative pour le faire. (Eck, 1983 : xxx)

Un exemple de ces enquêtes à objectif déterminé nous est fourni par les efforts déployés par certains organismes de police (individuellement ou sous forme d'unités combinées) pour suivre de très près un petit nombre de récidivistes qui ont des activités criminelles. Dans le contexte d'une démarche axée sur les problèmes, ces enquêtes impliquent trois étapes fondamentales : la définition du problème et le choix de l'objectif, la planification de la stratégie, l'exécution de l'enquête et l'évaluation des résultats.

En général, cette étude très récente du P.E.R.F. révèle les énormes possibilités d'amélioration de l'efficacité des enquêtes criminelles --comme d'ailleurs de la plupart des autres éléments du travail de la police-- et montre qu'elles ne seront pleinement réalisées que par de saines méthodes de prise de décision fondées sur la nécessité d'optimiser l'efficience et l'efficacité de l'utilisation des ressources de la police.

COMMENTAIRE

Il y a eu au cours des dix dernières année une prolifération de recherches sur les enquêtes criminelles. À l'exception d'Ericson (1981), ces recherches se sont presque exclusivement déroulées aux États-Unis. Bien que certains aient reconnu la nécessité de recherches semblables au Canada (Engstad et Lioy (eds.), 1980), les cadres et les décisionnaires de la police canadienne ne disposent toujours pas d'une base d'information canadienne. Cela pourrait changer grâce au nouveau projet de recherche sur les enquêtes criminelles mené par M. Duncan Chappell, au Service de police de la ville de Vancouver.

Il convient d'envisager avec prudence la possibilité d'un transfert des résultats des recherches entre les États-Unis et le Canada. En effet, de nombreux organismes policiers canadiens (et la G.R.C., exclusivement) ont toujours exigé de leurs agents de patrouille aux services généraux d'effectuer des enquêtes de quartier et des enquêtes préliminaires rigoureuses dans tous les cas d'infractions criminelles. En fait, la majorité des enquêtes courantes sont entièrement assurées par les divisions d'agents aux services généraux. Dans un tel contexte, une grande partie de recherches faites aux États-Unis qui se préoccupent surtout de la possibilité de confier les responsabilités en matière d'enquête aux agents de patrouille, présentent peu d'intérêt.

En règle générale, on peut reconnaître que les recherches sur les enquêtes criminelles viennent compléter celles qui sont faites dans le domaine des stratégies de patrouille, de la prévention du crime, des demandes de services, etc. Le souci constant qui se dégage de tout ceci est celui des résultats ou des objectifs, qui concordent au souci plus général d'une imputabilité financière d'ensemble. Ce thème revient constamment dans notre étude.

SOMMAIRE

Les initiatives mentionnées dans ce chapitre montrent clairement que les efforts d'amélioration de la prestation des services de police ont touché à tous les domaines d'activités traditionnelles. La meilleure utilisation possible des ressources existantes pour améliorer la

productivité et les résultats est un thème qui revient constamment. L'automatisation de la technologie d'information, associée à un sens aigu des processus d'évaluation qualitative et quantitative, ont été extrêmement précieux à la police à cet égard. Que ces initiatives aient trait à des tâches aussi fondamentales que les patrouilles, les interventions à la suite d'appels et les enquêtes, témoigne de la nécessité d'une réorganisation complète de la prestation des services de police, qu'exige l'évolution des demandes de la collectivité.

A cause de leur nature novatrice et du fait qu'elles sont encore en gestation, ces initiatives existent surtout à titre expérimental sous forme de programmes pilotes, de recherches, etc. Elles représentent "l'avant-garde" d'un mouvement de rationalisation des services de police, fondé sur la meilleure technologie disponible; tant en ce qui concerne la gestion des ressources humaines que celle du matériel et des programmes. Il apartient toujours aux cadres de la police de décider de quelle manière (et en quelle quantité) investir dans de telles initiatives et de déterminer le meilleur moyen de les appliquer aux services de police communautaires.

BIBLIOGRAPHIE : TACTIQUES ET TECHNIQUES DE PRESTATION DES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRES

American Bar Association. The Urban Police Function (ébauche approuvée). Chicago, 1973.

Anderson, D.M. "Management Moves In On The Detective". Police Magazine, vol. 3, 1978.

Ashburn, G. Changing the Rhetoric of Professionalism. An Innovation in Law Enforcement. U.S. Dept. of Justice (L.E.A.A.). Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1973.

Bertram, D.K. & Vargo, A. Response Time Analysis Study : Preliminary Finding on Robbery in Kansas City. Police Chief, mai 1974.

Bittner, E. The Functions of the Police in Modern Society. Rockville (Maryland) : Ntl. Institute of Mental Health, Centre for Studies in Crime and Delinquency, 1970.

Bloch, P. & Specht, D.I. Neighbourhood Team Policing. Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1973.

Bloch, P. & Ulberg, C. Auditing Clearance Rates. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1974.

Bloch, P. & Bell, J. Managing Investigations : The Rochester System. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1976.

Chappell, D. et coll. L'enquête criminelle: revue de documents choisis et bibliographie. Pour le ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982, cat. n°JS-22-64.

Cumming, E. et al. "Policeman as Philosopher, Guide and Friend". Social Problems, vol. 12 (w), 1965, p. 276.

Eck, J.E. Managing Case Assignments : The Burglary Investigation Decision Model Replication. Washington (D.C.) : Police Executive Research Forum, 1979.

Eck, J.E. Solving Crimes; The Investigation of Burglary and Robbery. Washington (D.C.) : Police Executive Research Forum, 1983.

Engstad, P. & Lioy, M. (ed.) Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Ericson, R. Making Crime : A Study of Police Detective Work. Toronto (Ont.) : Butterworths, 1981.

Farmer, M. (ed.) Differential Police Response Models. Birmingham (Al.) : Police Executive Research Forum, 1981.

Feeney, F. & Weir, A. (ed.) The Prevention and Control of Robbery. Davis (Calif.) : The Center on Administration and Criminal Justice, University of California, 1973.

Gay et al. Improving Police Productivity - Vol. 1 : Routine Patrol. Ntl Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1977.

Germann, A.C. "Changing the Police - The Impossible Dream?" Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, vol. 62, N. 3, 1971, p. 46.

Goldstein, H. Policing a Free Society. Cambridge (Mass.) : Ballinger, 1977.

Goldstein, H. & Susmilch, C.E. The Problem Oriented Approach to Improving Police Service. Rapport non publié. Madison (Wisc.) : Univ. of Wisconsin, Law School, mars 1981 (4 vols.).

Greenberg, B. et al. Enhancement of the Investigative Function. Vol. II : Methods & Results of Statistical Analysis. Étude non publiée, 1972.

Greenwood, P.W. An Analysis of the Apprehension Activities of the New York City Police Department. New York (N.Y.) : Rand, 1970.

Greenwood, P.W. et al. The Criminal Investigation Process. Vol. I : Summary and Policy Implications. Santa Monica (Calif.) : Rand, 1975.

Heywood, R.N. To Meet The Needs of the Future : An Examination of Police Roles. Étude non publiée, 1977.

Heywood, R.N. "La police traditionnelle et nouvelle. Dans P. Engstad & M. Lloyd (éd.) Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada.

Isaacs, H. "A Study of Communications Crimes, and Arrests in a Metropolitan Police Department". Dans Institute For Defence Analyses, Task Force Reports : Science and Technology. Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1967.

Kakalik, J.S. & Wildhorn, S. Aids to Decision Making In Police Patrol. Santa Monica (Calif.) : Rand, 1971.

Kelling, G.L. et al. The Kansas City Preventive Patrol Experiment. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1974.

Kelling, G.L. & Fogel, P. "Police Patrol - Some Further Directions". Dans A.W. Cohn (ed.), The Future of Policing. Beverly Hills (Calif.) : Sage Publications, 1978.

Kelling, G.L. A Concept Paper on Research into the Police Criminal Investigation Process. Washington (D.C.) : non publié, 1979.

Kelling, G.L. et al. The Newark Foot Patrol Experiment. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1981.

Linden, R. & Barker, I. Community Crime Prevention. Étude non publiée. Winnipeg (Man.) : Univ. du Manitoba, Département de sociologie, octobre 1982.

Macdonald, V. "Quelques considérations d'ordre général reliées à l'amélioration de la productivité dans les organismes du secteur public". Dans P. Engstad et M. Lioy (éd.), Compte rendu de l'Atelier sur la productivité de la police. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.): Approvisionnements et Services Canada, 1980, p. 11-34.

Miron, H.J. et al. Managing Criminal Investigations : A Handbook. U.S. Dept. of Justice (L.E.A.A.), Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1979.

Moore, M.H. & Kelling, G.L. To Serve & Protect : Learning from Police History. Étude non publiée, 1982.

National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. The Criminal Investigation Process : A Dialogue on Research Findings. U.S. Dept. of Justice (L.E.A.A.). Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1977.

Pate T. et al. Police Response Time. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1976.

Reiss, A.J. The Police and the Public. New Haven (Conn.) : Yale University Press, 1971.

Richardson, J.F. Urban Police in the United States. Port Washington (N.Y.) : Kennikat Press, 1974.

Schell et al. National Evaluation Program : Traditional Preventive Patrol. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice (L.E.A.A.). Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1976.

Shearing, C.D. & Stenning, P.C. "Papillons ou Bonnes prises - Contribution de la sécurité privée à la police moderne". Dans R. Donlan (éd.) Le maintien de l'ordre dans la société. Collège canadien de police, Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1982

Sherman, L.W. et al. Team Policing : Seven Case Studies. Washington (D.C.) : Police Foundation, 1973.

Synergistics Consulting Ltd. Working Together To Prevent Crime - A Handbook For the Criminal Justice Profession. Étude non publiée. Toronto (Ont.), 30 juin 1983.

Tien et al. An Alternative Approach In Police Patrol : The Wilmington Split-Force Experiment. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice (L.E.A.A.). Washington (D.C.) : U.S. Government Printing Office, 1978.

Trojanowitz et al. An Evaluation of the Neighbourhood Foot Patrol Program In Flint, Michigan. Flint (Mich.) : Michigan State University, 1982.

Wasson, D. et coll. Les services de police préventive assurés par des équipes locales. Ministère du Solliciteur général. Ottawa (Ont.) : Approvisionnements et Services Canada, 1977, cat. n°JS-22-42.

Ward, R.H. The Investigative Function : Criminal Investigation In the United States. Mémoire non publié. Berkley (Calif.) : University of California at Berkley, 1971.

Wilson, J.Q. Varieties of Police Behaviour. Cambridge (Mass.) : Harvard University Press, 1968.

Wilson, J.Q. & Kelling, G.L. "Broken Windows - The Police and Neighbourhood Safety". The Atlantic Monthly. mars 1982, p. 29.

Wilson, O.W. "Put the Cop Back on the Beat". Police Management, juin 1953.

Wilson, O.W. & McLaren. Police Administration (3e éd.). New York (N.Y.) : McGraw-Hill, 1963.

CONCLUSION

Ce rapport fournit au lecteur une analyse exhaustive des recherches et des publications consacrées aux services de police communautaires. Cette analyse porte en outre sur un certain nombre d'observations et d'implications relatives à ces services. Certains points méritent d'être répétés, car ils promettent d'influer sur l'orientation des services de police au Canada au cours des années à venir.

L'examen de l'évolution du climat dans lequel se déroulent aujourd'hui les tâches policières fait ressortir un certain nombre de tendances sociales, politiques et économiques importantes qui appellent des changements dans les méthodes policières classiques. L'augmentation continuelle de la demande de services de police, en particulier ceux qui sont liés à des activités non criminelles, ainsi que la diminution des ressources financières de la police, constitue peut-être le défi le plus sérieux que celle-ci aura à relever au cours des années 1980. La seule question véritablement importante est celle de savoir comment la police réagira. La réaction habituelle, qui consiste à éliminer les services dits non essentiels, est considérée comme une méthode à courte vue, d'ailleurs discutable sur le plan politique. Les auteurs de cette étude estiment au contraire que la police doit planifier ses activités en s'appuyant sur de nouveaux modèles de coopération avec la collectivité pour la prestation de ses services. Les services de police communautaires permettent peut-être "d'en faire plus avec moins de moyens" en fournissant des ressources et un appui communautaire nouveaux et jusque-là inexploités. La redéfinition de ce qui était défini comme des problèmes relevant exclusivement de la police pour en faire des problèmes partagés par la collectivité, s'appuie sur la capacité propre à cette collectivité et à la police de collaborer pour répondre aux besoins communautaires en matière d'ordre et de sécurité.

Les recherches empiriques montrent que la police s'acquitte de fonctions très diverses dans le domaine du maintien de l'ordre social et que c'est ce qui est attendu d'elle. Ce rôle social très large est fonction des pouvoirs propres à la police et du besoin qu'a le public de ses services. L'attention exclusive accordée au crime par la plupart des services de police traditionnels ne tient pas compte de cet élément important en se concentrant uniquement sur des stratégies relativement étroites et limitées de lutte contre le crime. Les services de police communautaires nous offrent un modèle plus productif et plus compatible avec les intérêts du public car ils acceptent la nature très générale du rôle social de la police et s'efforcent de faire activement participer la collectivité à ses stratégies. Les services de police communautaires représentent donc une méthode qui intègre la consultation et la participation de la collectivité à son mandat opérationnel.

La nécessité d'une gestion préventive plus sophistiquée revêt une importance cruciale pour l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services de police en général et des services communautaires en particulier. La capacité de gérer non seulement efficacement le fonctionnement interne d'une organisation policière, mais également de comprendre la collectivité et de savoir travailler avec elle, imposent de nouvelles exigences aux gestionnaires de la police. Le cadre supérieur des années 1980 devra prendre une part active à la planification et à la

gestion du mandat de la police jusque-là axé sur la "réaction". Ceci peut se traduire par l'adoption de méthodes différentes d'organisation de la prestation des services de police; une participation plus active et plus systématique à la vie de la collectivité; le recrutement, la formation et l'utilisation de compétences nouvelles; l'adoption de technologies d'information et de gestion et la réalisation de changements dans le domaine de l'organisation. La viabilité des services de police communautaires est tributaire des compétences et de la capacité des cadres d'aujourd'hui à relever ce défi.

Les services de police communautaires disposent d'un certain nombre de stratégies et de tactiques novatrices qui leur permettent d'être plus efficients et efficaces. Des services axés sur les problèmes permettent d'adopter une nouvelle démarche à l'égard de l'analyse des crimes et des méthodes de planification dans lesquelles les solutions aux problèmes de fond importent plus que celles qui visent uniquement les processus d'exécution. Des stratégies de hiérarchisation des interventions ont été mises au point afin de tirer le meilleur parti possible des ressources de la police et de mettre un terme au syndrome de la demande automatique de services. Le travail par équipes est un système bien établi d'organisation du travail de la police dans un esprit communautaire. De nouvelles stratégies offrent des formules plus efficientes et plus efficaces que la patrouille mobile faite au hasard. De nouvelles conceptions de l'enquête criminelle offrent également des méthodes prometteuses qui permettent d'améliorer la démarche traditionnelle.

Finalement, on pourrait très bien dire de ce rapport qu'il a "réinventé la roue", car la participation de la collectivité, sous des formes diverses, a toujours eu sa place dans les services de police. Si c'est le cas, pourquoi y a-t-il eu tant de gestionnaires et d'analystes de la police qui ont persisté à penser qu'il était nécessaire de le faire? Peut-être, comme c'est le cas de toutes les inventions soi-disant rendues caduques par les nouvelles technologies, s'agit-il là d'un besoin de revenir aux principes de base. On peut soutenir que les rapports entre la police et la collectivité sont devenus de plus en plus compliqués à cause des changements de la nature de la société, mais également du genre de services de police qui se sont imposés. La police ne fonctionne plus dans une société relativement simple et sans complication, composée de groupes et d'individus qui, en général, assurent leur propre discipline. La société urbaine moderne est souvent diverse, fragmentée et impersonnelle, alors que la police est devenue de plus en plus structurée, professionnelle et technologiquement dépendante. La responsabilité des problèmes de crime et de maintien de l'ordre est progressivement passée de la collectivité à la police, qui est aujourd'hui la seule à l'assumer. Celle-ci, de son côté, a réagi en faisant appel à ce que la formation, l'organisation et la technologie modernes avaient de mieux à offrir. Les mythes de ces rapports à sens unique deviennent cependant manifestes. Le nombre des crimes continue à augmenter, l'escalade des demandes de services de police se poursuit et l'aliénation du public s'aggrave, alors que la police se sent de plus en plus isolée et frustrée par l'apathie de la population et son manque de coopération. La solution, comme la roue, est peut-être relativement simple. Ce que nous devons faire, c'est réinventer, d'une manière planifiée et rationnelle, des rapports entre la police et le public qui ne soient pas uniquement fondés sur le partage des responsabilités en

ce qui concerne les problèmes communautaires, mais sur la participation des deux parties à l'établissement des priorités et des solutions. L'existence de services de police efficients et efficaces dans un cadre démocratique fondé sur la participation est donc l'essence même des services de police communautaires. Bien qu'ils aient aussi leur part de difficulté, il se pourrait fort bien que ces services soient la meilleure solution que nous ayons à offrir aux problèmes soulevés par le crime et le maintien de l'ordre dans les années 1980.